

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ

УДК 342.5 (340.131.5)

М. В. ОНІЩУК

Микола Васильович Оніщук, доктор юридичних наук, президент Інституту правової політики, член Конституційної Асамблеї

МОДЕРНІЗАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ: ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Судовий конституційний контроль є невід'ємним елементом сучасного конституціоналізму, оскільки здійснення перевірки конституційності правових актів та захист прав людини і основоположних свобод дає змогу цілісно і системно забезпечити правовий захист конституції. Для цього мають функціонувати достатні гарантії незалежності конституційного суду, а також конституційних суддів і належні юрисдикційні і процесуальні засоби втілення конституційної юстиції.

Діяльність Конституційної Асамблеї спрямована на аудит ефективності застосування положень Конституції України з точки зору їх верховенства у національній правовій системі і їх прямої дії. Згідно з цими вимогами через акти парламенту, а тим більше – виконавчої влади не допускається викривлення змісту конституційних положень, а також звуження або обмеження змісту і обсягу прав людини і основоположних свобод. Також конституція не може розглядатися як певна політична декларація, оскільки це є порушенням прав людини і основоположних свобод. Навпаки, конституція володіє всією повнотою нормативності. Згідно з принципом верховенства конституції парламент зобов'язаний належним чином врегулювати правовідносини, оскільки відсутність законодавчого регулювання або його дефектність (прогалини, колізії, необхідність прийняття підзаконних актів як необхідної умови реалізації законів) є сумнівними з точки зору верховенства конституції. Тим більше виконавча влада може конкретизувати і деталізувати закони лише у разі наявності такого делегування у конституції або необхідності конкретизації змісту технічних норм і стандартів, визначення питань своєї внутрішньої організації та регламентної самостійності щодо здійснення окремих адміністративних процедур.

Виходячи із таких методологічних посилянь пропонується концепція змін у відповідні положення Конституції України, які б по-інноваційному врегулювали статус Конституційного Суду України, феномен якого полягає й його установчій і рефлексивній демократичній легітимності. Установча легітимність Конституційного Суду полягає в тому, що він зв'язаний лише положеннями Конституції, а з точки зору рефлексивної легітимності – цей орган покликаний забезпечувати верховенство Конституції у конкретному історичному середовищі захищаючи базові соціальні цінності – права людини, демократію і верховенство права.

Тому нижче формулюються низка пропозицій щодо конституційного регулювання Конституційного Суду України за такими параметрами:

– конкретизації функцій і чіткого формулювання гарантій незалежності Суду і суддів, навіть у разі застосування формально законних процедур, які можуть бути розцінені як неправомірний вплив на їх діяльність;

– введення більш нейтральної процедури формування Суду, здійснення акценту добору складу цього органу з числа науковців, адвокатів, які володіють бездоганними моральними і діловими якостями;

– відповідно до внутрішньої автономії питання дисциплінарної відповідальності суддів мають вирішуватися спеціально утвореною дисциплінарною палатою, висновок якої затверджується Пленумом Суду;

– розширення кола повноважень Суду, з метою усунення штучного розмежування питань конституційності і законності (таке суперечить принципу верховенства права), неприпустимості втручання загальних судів у площину конституційних правовідносин (особливо у сфері конституційності політичних партій, правового статусу вищих посадових осіб, виборчого і референдумного процесу тощо);

– упровадження механізмів зупинення дії правових актів, які є об'єктом конституційного контролю, які очевидно обмежують або посягають на сутність змісту прав людини і основоположних, до прийняття рішення Судом по суті;

– запровадження дієвих інструментів виконання рішень і висновків Суду відповідно до їх природи та засад *res judicata*;

– положення про Конституційний Суд України включити у розділ про судову владу, які можуть бути виділені в окрему главу – у такому разі слід виділити окрему главу присвячену статусові Вищої ради юстиції і З'їзду суддів.

Нижче подається редакція статей (в умовній нумерації) щодо конституційних засад діяльності Конституційного Суду України (*із коротким постатейним коментарем*):

Стаття 1. Конституційний Суд України є органом захисту верховенства Конституції.

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України (їх окремих частин) і надає офіційне тлумачення Конституції України. Конституція України тлумачиться як цілісний правовий акт, норми якого є взаємопов'язаними та правовою основою для ухвалення актів Конституційного Суду України.

Визначається основне функціональне призначення КСУ у механізмі демократичної конституційної державності, який покликаний забезпечувати верховенство Конституції. Наголошується на тому, що тлумачення Конституції є іманентною характеристикою діяльності КСУ, необхідне для прийняття ним обґрунтованих рішень на засадах правової визначеності, і яке застосовується ним при вирішенні будь-якої категорії справи і таке тлумачення має офіційний характер.

Стаття 2. Конституційний Суд України складається із вісімнадцяти суддів, які призначаються на один дев'ятирічний термін.

Суддів Конституційного Суду України призначає Президент України за поданням Верховної Ради України. За рішенням не менше ніж двох третин від свого загального складу Верховна Рада України вносить Президенту України кандидатури на посади суддів Конституційного Суду України.

Суддею Конституційного Суду України може стати громадянин України, який на момент призначення на посаду досяг 40 років, володіє високими моральними якостями, бездоганною репутацією, має стаж юридичної роботи або науково-педагогічної роботи у галузі права не менше 15 років, проживає на території України протягом останніх 20 років та володіє державною мовою.

Суддя Конституційного Суду України набуває повноважень шляхом складання присяги на вірність Україні і Конституції України на засіданні Верховної Ради України.

Голова Конституційного Суду України обирається на посаду суддями з числа суддів Конституційного Суду України на шестирічний термін без права переобрання.

Кожні три роки здійснюється ротація складу Конституційного Суду України на третину.

Пропонується більш нейтральна процедура формування складу КСУ, яка б унеможливила обструкцію чи блокування діяльності КСУ. Підвищуються кваліфікаційні вимоги до суддів КСУ, зокрема щодо їх особистих якостей. Підкреслюється, що суддя КСУ складає присягу на вірність Україні та Конституції. Голова КСУ має обиратися зі складу суддів на шестирічний термін замість нині чинного трирічного терміну. З метою забезпечення континуїтету (безперервності) у діяльності Конституційного Суду України пропонується кожні три роки ротація його складу на третину, про що має бути також відображено у перехідних положеннях конституційного законопроекту.

Стаття 3. Судді Конституційного Суду України є незалежними при здійсненні своїх повноважень і керуються лише Конституцією України.

На суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії недоторканності у тому ж обсязі, як і на депутатів Верховної Ради України.

Згоду на арешт судді Конституційного Суду України надає Конституційний Суд України. У разі затримання на місці вчинення злочину судді Конституційного Суду України про це негайно повідомляється у Конституційний Суд України.

Конституційний Суд України також надає дозвіл на арешт Голови та заступників Голови Верховного Суду України, Генерального прокурора, голів та заступників голів суддів вищих спеціалізованих судів. Конституційний Суд України здійснює дисциплінарне провадження щодо Голови та заступників Голови Верховного Суду України, Генерального прокурора та голів та заступників голів суддів вищих спеціалізованих судів.

Запроваджуються європейські стандарти незалежності КСУ. Згідно з принципом поділу влади та гарантій незалежності КСУ питання про відповідальність суддів має вирішувати сам КСУ. Тому з метою розслідувань обставин порушення правил несумісності, присяги судді, вчинення інших дисциплінарних правопорушень у складі КСУ створюється дисциплінарна палата, яка надає висновок на розгляд Пленуму для прийняття рішення по суті. Цей механізм мінімізує неправомірний вплив на КСУ з боку інших інститутів влади з формальних законних приводів.

Стаття 4. Судді Конституційного Суду України не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Уточнюються засади несумісності судді КСУ з точки зору їх політичної діяльності.

Стаття 5. Суддя Конституційного суду припиняє свої повноваження шляхом складання письмової заяви про відставку Голові Конституційного Суду України. У такому разі його повноваження припиняються після закінчення календарного місяця, в якому було подано письмову заяву про відставку.

Окрім випадків, визначених цієї статтею Конституції України, Президент України приймає рішення про припинення повноважень судді Конституційного Суду України:

- а) на основі обвинувального вироку суду, що набрав законної сили, за вчинення умисного злочину;
- б) на основі дисциплінарного рішення за діяння, яке несумісне зі здійсненням повноважень судді Конституційного Суду України;
- в) на основі дисциплінарного рішення Конституційного Суду України за порушення присяги судді Конституційного Суду України;
- г) якщо Конституційний Суд України встановив, що суддя не бере участі у розгляді справ Конституційного Суду України більше одного року.

Для розслідування обставин, передбачених у пунктах «б» і «в» частини другої цієї статті, у складі Конституційного Суду України створюється дисциплінарна палата. Конституційний Суд України на пленарному засіданні на підставі висновку дисциплінарної палати приймає рішення про внесення подання Президенту України про припинення повноважень судді Конституційного Суду України або відсутність підстав для цього. На період такого розслідування суддя Конституційного Суду України відсторонюється від виконання своїх повноважень і не може брати участі у розгляді справ Конституційним Судом України.

Відповідно до європейської практики незалежності конституційних судів вводяться механізми дисциплінарної відповідальності суддів КСУ, які вирішуються відповідно до засад внутрішньої організаційної незалежності КСУ. Зміщення судді КСУ з посади у разі вчинення ним порушення Конституції здійснюється за ініціативою КСУ (Голови КСУ, його заступників, суддів або на підставі загально відомих відомостей).

Стаття 6. Конституційний Суд України ухвалює рішення щодо:

- 1) відповідності законів (їх окремих частин) Конституції України та міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
- 2) відповідності правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України (їх окремих частин) Конституції України, міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України та законам України;
- 3) відповідності правових актів Автономної Республіки Крим (їх окремих частин) Конституції України, міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законам України, правовим актам Кабінету Міністрів України та правовим актам інших центральних органів державної влади (публічної адміністрації);
- 4) відповідності законів (їх окремих частин) Конституції України та міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, за зверненням судів загальної юрисдикції або прокурора, якщо у ході вирішення справи виникли сумніви у їх конституційності;
- 5) розгляду конституційних скарг фізичних та юридичних осіб щодо порушення прав людини і основоположних свобод, гарантованих цією Конституцією;
- 6) конституційності судових рішень судів про розпуск політичних партій;
- 7) розгляду звернення органів місцевого самоврядування про порушення прав територіальних громад;
- 8) вирішення спорів про компетенцію між Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим;
- 9) перевірки конституційності судових рішень про встановлення зловживання політичними конституційними правами та їх обмеження.

Якщо у ході розгляду справи Конституційний Суд України дійде висновку, що правовий акт, який є об'єктом конституційного контролю, очевидно посягає на права і свободи людини, гарантованих цією Конституцією, він може прийняти рішення про зупинення чинності зазначеного правового акту до ухвалення ним остаточного рішення у справі.

Якщо внаслідок припинення чинності правового акту, що є об'єктом конституційного контролю, буде встановлено у ході розгляду справи обставини, що привели до обмеження, звуження або скасування прав і свобод людини, гарантованих цією Конституцією, внаслідок чого фізичній чи юридичній особі заподіяна матеріальна чи моральна шкода, Конституційний Суд України ухвалює рішення щодо справедливої і належної компенсації.

Розширюється коло повноважень КСУ, яка дасть змогу комплексно забезпечити верховенство Конституції. Вводяться інститути конституційної скарги, вирішення спорів про компетенцію, вирішення питання щодо зловживання конституційними правами і свободами, захист прав місцевого самоврядування. Усувається штучне розмежування питань конституційності і законності, як це є у нині чинному Законі про КСУ, що не відповідає частинам першій і другій статті 8 Конституції, яка встановлює ієрархію правових актів і яку покликаний забезпечити КСУ.

Передбачено також превентивні заходи щодо негайного припинення порушення конституційних прав і свобод правовим актом, який очевидно звужує або обмежує сутність їх змісту, а також заходи щодо справедливої компенсації.

Стаття 7. Конституційний Суд України надає висновки щодо:

- 1) відповідності статтям 157 і 158 Конституції України проекту закону про внесення змін до Конституції України за зверненням Верховної Ради України;
- 2) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

3) додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

4) наявності у діях Верховної Ради Автономної Республіки Крим порушення Конституції і законів України за зверненням Верховної Ради України;

5) перевірки результатів парламентських виборів за поданням не менше п'ятої частини складу депутатів новообраного складу Верховної Ради України;

6) перевірки результатів президентських виборів за поданням не менше п'ятої частини складу депутатів Верховної Ради України;

7) перевірки результатів всеукраїнського референдуму за зверненням не менше 45 депутатів Верховної Ради України, Президента України та омбудсмена, яке вноситься до Конституційного Суду України не пізніше 15 днів з дня офіційного оприлюднення його результатів;

8) перевірки можливості виконання своїх обов'язків Президентом України за станом здоров'я за зверненням Верховної Ради України;

9) перевірки додержання конституційного порядку набуття мандату депутата Верховної Ради України або його позбавлення за зверненням Верховної Ради України.

Передбачається надання КСУ висновків у низці справ, які мають виключно конституційно-правову природу. Як свідчить емпіричний досвід більшість із зазначеної категорії справ нині належать до предмета адміністративної юрисдикції і їх розгляд призводить до надмірної політизації адміністративних судів, які до того ж не володіють належними юридичними засобами (відсутність належної спеціалізації, неконституційний рівень юрисдикції). Вирішуючи ці справи, виходячи із верховенства Конституції, КСУ забезпечує конституційність перебігу політичного процесу, тобто юридизацію політичного процесу, введення його у правові рамки.

Стаття 8. Закони та інші правові акти (їх окремі частини) за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Рішення Конституційного Суду України є загальнообов'язковими на всій території України, остаточними, не підлягають оскарженню та не потребують додаткового схвалення з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних чи юридичних осіб.

Конституційний суд України може вказати у своєму рішенні про спосіб чи строки його виконання, накласти визначені обов'язки на компетентні органи публічної влади.

Якщо рішенням Конституційного Суду України буде встановлено факт заподіяння матеріальної чи моральної шкоди фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, то Конституційний Суд України визначає справедливий і належний розмір компенсації. Якщо буде встановлено порушення прав і свобод людини, гарантованих цією Конституцією, Конституційний Суд України може зобов'язати орган влади, який порушив таке право, невідкладно поновити його у повному обсязі.

*У коментованій статті визначається природа актів КСУ, які мають юридичну силу закону і не потребують додаткового схвалення з боку інших суб'єктів права на території України. Також передбачаються конкретні механізми їх виконання, виходячи із засад самовиконуваності рішень КСУ, теорії компенсації повноважень, а також того, що закони є об'єктом конституційного контролю і не виключена ситуація невинного звуження цих прерогатив парламентом, що може змусити КСУ здійснити перевірку конституційності положень закону у цій частині. Це також впливає із принципу *res judicata*, згідно з яким належне виконання судових рішень є невід'ємною частиною незалежності судової влади, зокрема КСУ.*

Стаття 9. Якщо інше не визначено цієї Конституцією Конституційний Суд України розпочинає провадження за зверненнями: Президента України; не менш як сорока п'яти народних депутатів України; Верховного Суду України; Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

*Зазначена стаття змінює ригідну формулу нині чинного пункту 1 частини другої статті 150 Конституції, запроваджуючи *lex differentia* для окремих категорій конституційно-правових спорів, зважаючи на їх природу і правовий режим.*

Стаття 10. Конституційний Суд України розглядає справи на пленарних засіданнях у складі Пленуму Конституційного Суду України, до якого входять всі судді Конституційного Суду України, та на засіданнях палат Конституційного Суду України у складі трьох суддів.

Пленум Конституційного Суду України приймає рішення не менше ніж 10 судьями Конституційного Суду України. Пленум Конституційного Суду України також визначає порядок розподілу справ між палатами Конституційного Суду України.

Особливості розгляду справ Конституційним Судом України у складі Пленуму Конституційного Суду України або палатами Конституційного Суду України, а також порядок розподілу справ між палатами Конституційного Суду України визначає закон.

У зв'язку із розширенням повноважень КСУ пропонується зміна його організаційної структури, що зумовить розподіл повноважень КСУ по окремих категоріям справ між його Пленумом і палатами, особливо щодо розгляду конституційних скарг. При цьому Закон про КСУ має конкретизувати це положення

Конституції, оскільки у разі неможливості ухвалення рішення або коли таке рішення має принциповий характер, що має наслідком зміну правової позиції КСУ, палата мала б приймати рішення про передачу розгляду справи до Пленуму КСУ. Також вводиться більш нейтральна процедура розподілу справ між палатами, який має плануватися Пленумом.

Стаття 11. Порядок організації і діяльності Конституційного Суду України, процедура розгляду ним справ визначаються законом.

Зберігається традиційне посилання на закон, який конкретизує і деталізує конституційні положення про КСУ.

Резюме

Оніщук М. В. Модернізація конституційної юстиції: шляхи удосконалення.

У статті висвітлено основні пропозиції щодо оновлення конституційного статусу Конституційного Суду України із постатейним коментарем. Акцентовано увагу на гарантіях автономності Суду та незалежності і недопустимості тиску на суддів у будь-якій формі. Зокрема, пропонується політично нейтральна процедура формування складу Конституційного Суду України. Питання про притягнення конституційних суддів до дисциплінарної відповідальності або звільнення з посади має вирішуватися самим Судом з метою недопущення неправомірного тиску на нього з боку інших владних інституцій. З метою забезпечення реального балансу розподілу повноважень у системі поділу влади пропонується розширення повноважень Конституційного Суду України, яке матиме наслідком зміну його організаційної структури.

Ключові слова: верховенство права, Конституційний Суд України, конституціоналізм, незалежність суддів, поділ влади, судовий конституційний контроль.

Резюме

Онищук Н. В. Модернизация конституционной юстиции: пути усовершенствования.

В статье отражены основные предложения по обновлению конституционного статуса Конституционного Суда Украины с постатейным комментарием. Акцентируется внимание на гарантиях автономности Суда, независимости и недопустимости давления на судей в любой форме. В частности, предлагается политически нейтральная процедура формирования состава Конституционного Суда Украины. Вопрос о привлечении конституционных судей к дисциплинарной ответственности или освобождения от должности должен решаться самим Судом с целью недопущения неправомерного давления на него со стороны других властных институтов. С целью обеспечения реального баланса распределения полномочий в системе разделения властей предлагается расширение полномочий Конституционного Суда Украины, которое будет иметь следствием изменение его организационной структуры.

Ключевые слова: верховенство права, Конституционный Суд Украины, конституционализм, независимость судей, разделение властей, судебный конституционный контроль.

Summary

Onyshchuk M. The modernization of Constitutional Justice: the Direction of Perfectibility.

The article highlights the main proposals for updating the constitutional status of the Constitutional Court of Ukraine of line-item commentary. Attention is focused on the guarantees of autonomy and independence of the Court and the inadmissibility of pressure on judges in any form, inter alia, offered a politically neutral process of formation of the Constitutional Court of Ukraine. The question of bringing constitutional judges to disciplinary action or dismissal shall be decided by the Court in order to prevent undue pressure on him from other government institutions. In order to balance the real distribution of power in the system of separation of powers proposed expansion of authority of the Constitutional Court of Ukraine, which will result in a change in its organizational structure.

Key words: the Constitutional Court of Ukraine, constitutionalism, judicial independence, judicial review, rule of law, separation of powers.

Отримано 1.06.2013