

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.41

В. В. КОЛЮХ

УДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУСУ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ В КОНТЕКСТІ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

На основі Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII виокремлюються та аналізуються запроваджені ним основні зміни у функціях і повноваженнях Конституційного Суду України та статусі суддів Конституційного Суду України.

Ключові слова: конституційний суд, судова реформа, суддя, статус, функції, повноваження.

Колюх В. В. Совершенствование статуса Конституционного Суда в контексте судебной реформы в Украине

На основании Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (в части правосудия)» от 2 июня 2016 года № 1401-VIII выделяются и анализируются введенные ним основные изменения в функциях и полномочиях Конституционного Суда Украины и статусе судей Конституционного суда Украины.

Ключевые слова: конституционный суд, судебная реформа, судья, статус, функции, полномочия.

Kolyukh Valeriy. Improvement of the status of the Constitutional Court for the purpose of the judicial reform in Ukraine

On the basis of the Law of Ukraine No.1401-VIII dated June 2, 2016 "On Amendments to the Constitution of Ukraine (on justice)", the major changes in the functions and powers of the Constitutional Court of Ukraine and the status of judges of the Constitutional Court of Ukraine introduced by this law are distinguished and analyzed.

Key words: *Constitutional Court, judicial reform, judge, status, functions, powers.*

Наявність судового конституційного контролю, який полягає у перевірці судовим органом на відповідність конституції актів і дій органів публічної влади та їх посадових осіб, є необхідною складовою ґрунтованої на конституції демократичної організації влади. Орган судового конституційного контролю у тій чи тій формі існує практично в усіх демократичних державах. Розрізняють дві основні моделі такого контролю: американську і європейську. За американської моделі конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції в розгляді конкретних справ. За європейської моделі конституційний контроль здійснюється спеціальним конституційним судом або подібним до нього органом.

Склад конституційного суду формується в особливому, відмінному від формування судів загальної юрисдикції порядку, причому судді призначаються тільки на один строк (6-12 років) без права на повторне призначення. Найчастіше склад конституційного суду формується спільно вищими державними органами, які представляють законодавчу, виконавчу і судову гілки влади. Компетенція (функції і повноваження) конституційного суду в різних країнах неоднакова, але головною його функцією повсюдно є конституційний контроль як перевірка законів та інших правових актів органів державної влади на відповідність конституції (конституційність). Зазвичай конституційний суд наділяється також функцією тлумачення конституції, бере участь у процедурі реалізації конституційно-правової відповідальності президента у порядку імпічменту. Якщо конституційний суд ухвалить рішення про невідповідність акта конституції або про порушення визначеної конституцією процедури його розгляду, прийняття чи введення в дію, акт втрачає юридичну силу. З питань його компетенції конституційний суд ухвалює рішення, які є обов'язковими до виконання, як правило, остаточними і не підлягають оскарженню.

В Україні використовується європейська модель судового конституційного контролю. Конституційний Суд України, запроваджений Конституцією України 1996 року, має типовий для європейських держав статус. Нетиповою для Європи була наявність у Конституційного Суду України функції тлумачення законів. Згідно з Конституцією України в редакції 1996 року: «До повноважень Конституційного Суду України належить: ... 2) офіційне тлумачення Конституції України та законів України» (п.2 ч.1 ст.150)¹.

Що стосується тлумачення конституції, то воно повсюдно є однією з найважливіших функцій конституційного суду. А от функцію тлумачення законів з-поміж усіх європейських держав ми знайшли ще тільки в Конституції Азербайджану 1995 року: «Конституційний Суд Азербайджанської Республіки за зверненнями Президента Азербайджанської Республіки, Міллі Меджлісу (парламенту. – В.К.) Азербайджанської Республіки, Кабінету Міністрів Азербайджанської Республіки, Верховного Суду Азербайджанської Республіки, Прокуратури Азербайджанської Республіки та Алі Меджлісу (законодавчого органу. – В.К.) Нахічеванської Автономної Республіки надає тлумачення Конституції і законів Азербайджанської Республіки» (ч.IV ст.130)².

Наділення Конституційного Суду України функцією тлумачення законів України мало негативні наслідки. Вносячи своїми рішеннями певні зміни в чинну систему національного законодавства шляхом уточнення змісту і меж правового регулювання, визнання неконституційними тих чи інших норм, розширення через тлумачення чинних норм, Конституційний Суд України, по суті, перетворювався на ще один законодавчий орган, поряд із Верховною Радою України. Дійшло до того, що при вирішенні тих чи тих правових питань частіше стали посилатися на відповідні рішення Конституційного Суду України, ніж на закони України.

За наявності у Конституційного Суду України функції тлумачення законів України виходило так, що не народні депутати визначали, який сенс вони вкладали в ту чи іншу норму ухваленого ними закону, а судді Конституційного Суду України, які не мали до ухвалення цього закону жодного стосунку, пояснювали, що мали на увазі народні депутати України. Автентичне, тобто справжнє, дійсне, тлумачення норм права може дати тільки той орган, який їх запрова-

див. Відповідно, тлумачення законів повинно бути функцією Верховної Ради України, яка має ухвалювати відповідні рішення.

У зв'язку із зазначеним, однією із найважливіших складових судової реформи, яка здійснюється в Україні відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII³, слід визнати позбавлення Конституційного Суду України функції тлумачення законів. Законом у пункті 2 частини першої статті 150 Конституції України слова «та законів України» виключено.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» важливою зміною у статусі Конституційного Суду України є наділення його повноваженням щодо розгляду конституційної скарги, інститут якої запроваджено цим законом. Для оцінки цієї зміни з'ясуємо сутність конституційної скарги та зміст відповідного повноваження Конституційного Суду України.

За визначенням П.Шляхтуна, «Конституційна скарга – одна із форм звернення до конституційного суду. З конституційною скаргою до конституційного суду звертаються громадяни або об'єднання громадян, які вважають, що в конкретній ситуації виявилися порушеними їхні конституційні права внаслідок невідповідності закону конституції. Скарга подається до конституційного суду тільки після того, як була розглянута в інших судах і результати цього розгляду не задовольнили заявника»⁴.

Як зазначає В. Шаповал, конституційна скарга - це «засіб ініціювання фізичною особою в органі конституційної юрисдикції спеціальної процедури щодо захисту її прав, порушених актом державного органу. Конституційною скаргою, по суті, ініціюється визнання неконституційності акта державного органу. Звичайно предметом відповідного розгляду є певні індивідуальні акти органів виконавчої влади, або адміністративні акти. В окремих країнах з конституційною скаргою звертаються у зв'язку з порушенням конституційних прав і свобод шляхом застосування нормативно-правового акта чи навіть закону. Поширеною є вимога, що до звернення в конституційний суд зі скаргою особа має використати всі інші національні засоби правового захисту»⁵.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» інститут конституційної скарги запроваджено як

конституційне право особи: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом» (ч.4 ст.55) і повноваження Конституційного Суду України: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано» (ст.1511).

Інститут конституційної скарги, закріплений в конституціях багатьох європейських держав, вважається важливим засобом судового захисту конституційних прав і свобод особи. Пропозиція щодо доцільності запровадження в Конституції України інституту конституційної скарги висловлювалася багатьма українськими правознавцями, міститься в розробленому Конституційною Асамблеєю проекті «Концепції внесення змін до Конституції України»⁶.

Проте нерідко при цьому запровадження інституту конституційної скарги уявлялось як наділення Конституційного Суду України функцією розгляду судових справ. Так, екс-Голова, суддя Конституційного Суду України А.Стрижак, висловлюючи пропозиції щодо удосконалення статусу Конституційного Суду України, наголошував: «Насамперед це стосується необхідності запровадження інституту конституційної скарги, суть якої, виходячи зі змісту частини третьої статті 8 Конституції, полягатиме в наданні можливості громадянам України безпосередньо звертатися до Конституційного Суду в разі, якщо дії або бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб призвели до порушення їхніх конституційних прав і свобод»⁷.

Як видно із наведених вище текстів частини четвертої статті 55 і статті 1511 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», запроваджений цим законом інститут конституційної скарги не передбачає ні надання «можливості громадянам України безпосередньо звертатися до Конституційного Суду в разі, якщо дії або бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб призвели до порушення їхніх конституційних прав і свобод» (А.Стри-

жак), ні можливості оскаржувати в Конституційному Суді України «індивідуальні акти органів виконавчої влади» (В.Шаповал), ні можливості оскаржувати будь-які інші нормативно-правові акти, крім закону - як такого, що, на думку заявника, не відповідає Конституції України. Це значно обмежує потенційні можливості Конституційного Суду України як інституту захисту конституційних прав і свобод особи та знижує ефективність інституту конституційної скарги як засобу правового захисту таких прав і свобод. У разі визнання Конституційним Судом України закону чи окремих його положень, використаних у конкретній судовій справі, такими, що суперечать Конституції України, таку справу має бути переглянуто.

Новацією судової реформи є наділення Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Конституційного Суду України повноваженням щодо надання висновків про конституційність питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою: «Конституційний суд України за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою» (ч.2 ст.151). Раніше такі висновки надавалися Конституційним Судом України лише щодо питань про внесення змін до Конституції України, що передбачено статтею 159 Конституції України. Наявність у Конституційного Суду України зазначеного повноваження обмежує право громадян ініціювати всеукраїнський референдум, передбачене частиною другою статті 72 Конституції України, створює можливості для перешкоджання Президентом України проведенню референдуму з того чи того питання за народною ініціативою. Конституція України встановлює, що «Референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії» (ст.74) і за межами цієї заборони не передбачає яких-небудь обмежень щодо питань всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» внесено значні зміни до конституційного статусу суддів Конституційного Суду України, що є складовою статусу Суду. Такі зміни стосуються передусім незалежності та недоторканності

суддів. Особливістю визначення статусу суддів Конституційного Суду України Конституцією України в редакції 1996 року було те, що на них поширювалась дія норм щодо незалежності, недоторканності та несумісності, встановлених для суддів судів загальної юрисдикції: «На суддів Конституційного Суду України поширюються гарантії незалежності та недоторканності, підстави щодо звільнення з посади, передбачені статтею 126 цієї Конституції, та вимоги щодо несумісності, визначені в частині другій статті 127 цієї Конституції» (ст.149).

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» статус судді Конституційного Суду України щодо незалежності, недоторканності та несумісності у статті 149 визначено докладно з наступними змінами:

«Без згоди Конституційного Суду України суддю Конституційного Суду України не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину» (ч.3 ст.149); Було раніше: «Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом» (ч.3 ст.126); стаття 149 містить важливі положення щодо невідповідальності судді Конституційного Суду України: «Суддю Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» (ч.4) та гарантії його безпеки: «Держава забезпечує особисту безпеку судді Конституційного Суду України та членів його сім'ї» (ч.5), яких раніше в Конституції України не було.

Таким чином, з одного боку, конституційні зміни обмежили недоторканність судді Конституційного Суду України (його може бути затримано без згоди Конституційного Суду України під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину), тобто посилили його відповідальність, а з іншого – обмежили його відповідальність (суддю не може бути притягнуто до відповідальності за голосування тим чи іншим чином у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків). Надання згоди на затримання або утримання під вартою чи арештом судді Конституційного Суду України є повноваженням не Верховної Ради України, як раніше, а Конститу-

ційного Суду України, що сприятиме незалежності Суду і суддів від парламенту і таким чином їх деполітизації.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» Конституцію України доповнено новою статтею щодо припинення повноважень та звільнення судді Конституційного Суду з посади (раніше на суддів Конституційного Суду України поширювалася дія відповідних норм, встановлених статтею 126 Конституції України для суддів судів загальної юрисдикції):

«Стаття 1491. Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі:

- 1) закінчення строку його повноважень;
- 2) досягнення ним сімдесяти років;
- 3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави;
- 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину;
- 6) смерті судді Конституційного Суду України.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду України з посади є:

- 1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 2) порушення ним вимог щодо несумісності;
- 3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді;
- 4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу».

До повноважень Конституційного Суду України, отже, тепер належить і ухвалення рішення про звільнення судді Конституційного Суду України з посади. Раніше, згідно з частиною п'ятою статті 126

Конституції України, суддя звільнявся з посади органом, що його обрав або призначив.

Зі статті 126 Конституції України в редакції 1996 року Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» вилучено таку підставу звільнення судді (отже, і судді Конституційного Суду України) як «порушення суддею присяги». Така підстава звільнення судді з посади є змістовно невизначеною, припускає довільні тлумачення, на що неодноразово звертали увагу вітчизняні та зарубіжні правознавці, у тому числі члени Венеціанської комісії. Як заміну підстави «порушення суддею присяги» можна розглядати визначену Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» підставу «вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді», що міститься в статті 1491, а стосовно суддів судів загальної юрисдикції – у статті 126 в редакції цього закону.

Судовою реформою запроваджено конституційні фінансові і матеріальні гарантії діяльності Конституційного Суду України та суддів цього Суду:

«Стаття 1481. Держава забезпечує фінансування та належні умови для діяльності Конституційного Суду України. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на діяльність Суду з урахуванням пропозицій його Голови.

Розмір винагороди судді Конституційного Суду України встановлюється законом про Конституційний Суду України».

Судовою реформою здійснено також деякі інші зміни у статусі Конституційного Суду України.

Таким чином, здійснювана відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII судова реформа передбачає значні зміни у функціях і повноваженнях Конституційного Суду України та статусі суддів цього Суду. Основними з таких змін є: скасування функції Суду щодо тлумачення законів України; наділення Суду повноваженнями щодо: розгляду конституційної скарги; надання висновків щодо конституційності питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою; звільнення суд-

дів Суду з посади. Конституційними змінами обмежено недоторканість суддів Конституційного Суду України, встановлено їх невідповідальність за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків і водночас посилено дисциплінарну відповідальність суддів. На конституційному рівні запроваджено фінансові і матеріальні гарантії діяльності Конституційного Суду України та суддів цього Суду.

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 року // ВВР України. 1996. № 30. Ст.141. 2. Конституція Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года // Конституции государств Европы: в 3 т. / Л.А.Окуньков (общ. ред. и вступ. ст.). Москва: НОРМА, 2001. Т.3. С.131-170. 3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII // Голос України. 2016. 29 червня. 4. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. Київ: Либідь, 2005. С. 201. 5. Шаповал В. Конституційна скарга // Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С.Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. Київ: Генеза, 2004. С.273-274. 6. Концепція внесення змін до Конституції України (проект). URL: <http://cau.in.ua/news/id/dlja> 7. Стрижак А. Удосконалення статусу Конституційного Суду України. URL: www.viche.info/journal/2693/

Kolyukh Valeriy. Improvement of the status of the Constitutional Court for the purpose of the judicial reform in Ukraine

The judicial constitutional control, which consists in monitoring the constitutionality of acts and actions of public authorities and their officials by a judicial authority is a necessary part grounded on the constitution of a democratic government. An authority of judicial constitutional control in one form or another exists in almost all democracies. There are two basic models of such control: American and European. According to the American model, the constitutional control in hearing particular cases is exercised by courts of general jurisdiction. According to the European model, the constitutional control is exercised by a special constitutional court or a similar authority.

In Ukraine, the European model of judicial constitutional control is used. The Constitutional Court of Ukraine, established by the Constitution of Ukraine in 1996, has the status typical for European countries. The function not typical for Europe was interpreting laws by the Constitutional Court of Ukraine. As for the interpretation of the Constitution, it is generally one of the most important functions of the Constitutional Court; however, empowering the Constitutional Court of Ukraine to interpret the laws of Ukraine had negative consequences. Making certain changes by its decisions to the current system of national legislation by clarifying the content and extent of regulation, recognition of unconstitutionality of certain norms, extension through interpretation of existing norms, the Constitutional Court of Ukraine, in fact, turned

into one more legislative body, along with the Verkhovna Rada of Ukraine. It came to a point that in dealing with certain legal issues, the relevant decisions of the Constitutional Court of Ukraine were referred to more often than the laws of Ukraine.

The judicial reform, carried out according to the Law of Ukraine No.1401-VIII dated June 2, 2016 “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on justice)”, provides for significant changes in the functions and powers of the Constitutional Court of Ukraine and the status of judges of this Court. The major changes are the following: abolition of the function of the Court on interpretation of the laws of Ukraine; empowering the Court to consider the constitutional complaint, to give opinions on the constitutionality of the issues put for a national referendum on popular initiative, to dismiss the Court's judges from office. The constitutional amendments restrict immunity of judges of the Constitutional Court of Ukraine; establish their irresponsibility for voting in connection with the adoption of decisions by the Court and giving opinions while enhancing the disciplinary responsibility of judges. Financial and material guarantees of the activities of the Constitutional Court of Ukraine and judges of this Court are established at the constitutional level.

Key words: Constitutional Court, judicial reform, judge, status, functions, powers.

УДК 342.086

Н. М. БАТАНОВА

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Досліджуються актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності політичних партій та громадських організацій в Україні. Аналізуються конституційні та законодавчі підстави щодо заборони діяльності політичних партій та громадських організацій. Вивчається вітчизняна практика заборони політичних партій і громадських організацій у випадку порушення ними вимог щодо їх створення і діяльності. Враховуючи вітчизняний та зарубіжний досвід, робиться висновок, що питання конституційно-правової відповідальності політичних партій та громадських організацій є не тільки актуальним напрямом конституційно-правових досліджень, а й вкрай важливою проблемою сучасної конституційної практики.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, конституційний делікт, політична партія, громадська організація, заборона політичної партії, заборона громадської організації.

© БАТАНОВА Наталія Миколаївна – кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України