



Петро Шляхтун

доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри політичних наук
філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/00000-0002-7420-7325>
polit-nauk@ukr.net

Валерій Колюх

доктор політичних наук, доцент,
професор кафедри політичних наук
філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
народний депутат України
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8545-7450>
vmedvin@gmail.com



УДК 342

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК НАДПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ОРГАН ЗАКОНОДАВЧОЇ ВЛАДИ

АНОТАЦІЯ. Метою статті є з'ясування впливу рішень Конституційного Суду України (КСУ) на систему права України та окреслення правових засобів обмеження можливих негативних наслідків їх ухвалення з урахуванням відповідного зарубіжного конституційного досвіду. Рішення КСУ з питань антикорупційного законодавства аналізуються під кутом зору їхньої відповідності принципам правової держави та завданням щодо протидії корупції в Україні. Звертається увага на місце рішень КСУ в системі права України, правові та політичні наслідки їх ухвалення. Обґрунтовується необхідність реформування конституційного статусу КСУ. На основі аналізу зарубіжного конституційного досвіду окреслюються можливі шляхи обмеження компетенції КСУ, передусім у частині його функції наступного конституційного контролю та остаточного характеру ухвалених ним рішень.

У висновку зазначається, що наділений функцією наступного конституційного контролю, повноваженнями щодо тлумачення Конституції і – до червня 2016 р. – законів України, ухвалюючи відповідні рішення, КСУ тією чи тією мірою виконує і правотворчу функцію, а оскільки його рішення мають вищу від прийнятих пар-

ламентом законів юридичну силу, то це означає, що він певною мірою виступає і як надпарламентський орган законодавчої влади. Така “законотворчість” КСУ може негативно впливати на систему права і суспільні відносини в Україні. Рішення суду нерідко є політично і корпоративно вмотивованими, значний вплив на їх прийняття справляє політична обстановка в країні, незаконний тиск на суд та ідеологічні переконання і політичні позиції самих суддів. Для істотного обмеження можливих негативних наслідків діяльності КСУ потрібна буде згода його самого, оскільки будь-яке обмеження конституційних повноважень, особливо після запровадження інституту конституційної скарги, він може сприйняти як обмеження прав і свобод людини та громадянина, що унеможливить внесення відповідних змін до Конституції України.

Ключові слова: Конституція України; судова влада; Конституційний Суд України; конституційний контроль; корупція.

Наприкінці жовтня 2020 р. Конституційний Суд України (далі – КСУ) ухвалив рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про запобігання корупції”, Кримінального кодексу України (далі – КК України)¹, яким визнав неконституційними низку положень створеного в останні роки правового механізму запобігання та протидії корупції в Україні, чим поставив під загрозу результати багаторічних зусиль української влади щодо подолання цього суспільного зла, викликав гостре збурення у суспільстві та вкотре спонукав до аналізу змісту рішень цього органу судового контролю, місця в системі права України, правових і політичних наслідків їх ухвалення.

З часу запровадження Конституцією України 1996 р. інституту КСУ він докладно проаналізований українськими дослідниками під кутом зору місця у судовій системі і системі вищих органів державної влади України, його функцій і повноважень, ролі у захисті конституційних прав і свобод людини, порядку формування складу, організації та діяльності. Після внесення у 2016 р. змін до Конституції України щодо правосуддя в центрі уваги дослідників опинився запроваджений змінами інститут конституційної скарги. Менше уваги приділялося аналізу змісту рішень КСУ, і майже зовсім – негативним правовим і політичним наслідкам їх ухвалення.

Метою дослідження є з’ясування впливу рішень КСУ на систему права України та окреслення правових засобів обмеження можливих негативних наслідків їх ухвалення з урахуванням відповідного зарубіжного конституційного досвіду. Це досягається за допомогою використання *порівняльно-правового методу дослідження*, який полягає у порівняльно-

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про запобігання корупції”, Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 <zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20> (дата звернення: 21.01.2021).

му аналізі конституційно-правового статусу КСУ й аналогічних органів зарубіжних країн.

Зазначеним рішенням КСУ визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) низку положень 12 статей Закону України “Про запобігання корупції”² зі змінами (щодо повноважень і прав Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), уповноважених осіб та уповноважених підрозділів НАЗК, подання особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларацій про доходи та майновий стан, обліку, оприлюднення і перевірки таких декларацій, юридичної відповідальності за їх несвоєчасне подання або подання у них завідомо недостовірних відомостей тощо), а також ст. 366¹ (“Декларування недостовірної інформації”) КК України³ і тим самим скасував кримінальну відповідальність за завідомо недостовірне декларування або умисне неподання декларації, повноваження НАЗК щодо здійснення перевірок декларацій і винесення приписів щодо порушення антикорупційного законодавства, позбавив агентство права мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про факти корупції, закрити вільний доступ до реєстру декларацій, що фактично звело нанівець багаторічні зусилля української влади та її зарубіжних партнерів щодо запобігання і протидії корупції в Україні.

Керівництво держави невідкладно вжило рішучих заходів щодо нейтралізації негативних наслідків рішення. Вже 29 жовтня 2020 р. відбулося засідання Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО України), на якому було прийнято рішення “Про вжиття заходів для відновлення нормативно-правового регулювання діяльності антикорупційних органів та довіри до конституційного судочинства”, одразу ж уведене в дію Указом Президента України В. Зеленського від 29 жовтня 2020 р. № 477/2020. Рішенням РНБО України Кабінету Міністрів України було доручено, зокрема, ‘невідкладно вжити заходів щодо ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування’, а Президенту України було рекомендовано ‘вирішити питання щодо підготовки та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про відновлення добросовісності конституційного судочинства в інтересах народу України та визначення його як невідкладного’⁴.

² Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>> (дата звернення: 21.01.2021).

³ Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III <zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 21.01.2021).

⁴ Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 жовтня 2020 року “Про вжиття заходів для відновлення нормативно-правового регулювання діяльності антикорупційних органів та

Проект Закону України “Про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства”⁵ Президент України В. Зеленський цього ж таки числа вніс до Верховної Ради України, де він був зареєстрований під № 4288. Законопроект передбачає, зокрема, визнання зазначеного рішення КСУ ‘нікчемним (таким, що не створює правових наслідків) як таке, що прийнято суддями Конституційного Суду України в умовах реального конфлікту інтересів’ (ч. 1 ст. 1) та припинення повноважень складу КСУ (ч. 1 ст. 2).

Очевидно, що цей законопроект не може бути прийнятий Верховною Радою України як закон, оскільки має, швидше, емоційний, аніж правовий характер, суперечить Конституції України як у частині оголошення нікчемним зазначеного рішення, рішення та висновки якого згідно зі ст. 151² Основного Закону ‘є обов’язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені’⁶, так і в частині припинення повноважень складу КСУ, оскільки Конституція України не передбачає такого порядку припинення повноважень ні окремих суддів, ні всього складу КСУ. Не менш очевидною стала й необхідність внесення змін до законодавства України щодо організації та діяльності КСУ з тим, щоб унеможливити його негативний вплив на національну систему права та суспільні відносини в Україні.

Обґрунтовуючи своє рішення, КСУ виходив із того, що інші гілки влади жодним чином не можуть впливати на судову владу, оскільки такий вплив обмежуватиме її незалежність. Тому, мовляв, положення Закону України “Про запобігання корупції” щодо контролю та декларування доходів і майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дія яких поширюється також і на суддів, зокрема й суддів КСУ, не відповідають Конституції України (є неконституційними). Цим самим судді КСУ вивели не тільки суддів судів загальної юрисдикції, а й взагалі всіх чиновників, а головне – і самих себе з-під державного контролю їхніх статків. Це, крім усього іншого, означає, що вони не тільки ухвалили рішення в ситуації конфлікту інтересів, а й стали суддями у власній справі, чого не повинно бути у правовій державі.

Нагадаємо, що такий самий підхід КСУ застосував у рішенні у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 2, абзацу другого пункту 2 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення”

довіри до конституційного судочинства”: Указ Президента України від 29 жовтня 2020 р. № 477/2020 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/477/2020#Text>> (дата звернення: 21.01.2021).

⁵ Проект Закону про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства від 29 жовтня 2020 р. № 4288 <w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70282> (дата звернення: 21.01.2021).

⁶ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення: 21.01.2021).

Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, статті 138 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (справа щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці) від 3 червня 2013 р. № 3-рп/2013⁷, яким визнав неконституційною ст. 2 (“Максимальний розмір пенсії або щомісячного грошового утримання”) Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”⁸, яка встановила, що максимальний розмір пенсії або щомісячного довічного грошового утримання не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність, саме стосовно суддів, тим самим забезпечивши їм (а заодно й собі в майбутньому) можливість і надалі отримувати пенсії або щомісячне довічне грошове утримання в кілька десятків тисяч гривень.

І додамо, що своїм рішенням у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ст. 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019 судді Конституційного Суду України визнали неконституційною ст. 368² (“Незаконне збагачення”) КК України, чим звільнили від юридичної відповідальності усіх, хто набув свої статки неправедним трудом, зокрема і з числа суддів⁹. Правоохоронцям довелося терміново закрити десятки вже відкритих за цією статтею кримінальних проваджень.

Статтю 366¹ КК України судді КСУ визнали неконституційною, тому що, на їхню думку,

встановлення кримінальної відповідальності за декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а також умисне неподання суб’єктом декларування декларації є надмірним покаранням за вчинення цих правопорушень. Негативні наслідки, яких зазнає особа, притягнута до кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, передбачених статтею 366¹ КК України, непропорційні шкоді, яка настала або могла настати у разі вчинення відповідних діянь¹⁰.

⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 2, абзацу другого пункту 2 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, статті 138 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (справа щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці) від 3 червня 2013 р. № 3-рп/2013 <zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-13> (дата звернення: 21.01.2021).

⁸ Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3668-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17#Text>> (дата звернення: 21.01.2021).

⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368² Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. № 1-р/2019 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19#Text>> (дата звернення: 21.01.2021).

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 (н 1).

Стаття 366¹ (“Декларування недостовірної інформації”) КК України встановила, що

подання суб’єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачуваної Законом України “Про запобігання корупції”, або умисне неподання суб’єктом декларування зазначеної декларації – караються штрафом від двох тисяч п’ятисот до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк від ста п’ятдесяти до двохсот сорока годин, або позбавленням волі на строк від двох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років¹¹.

Для порівняння зазначимо, що законодавство Польщі за подання у декларації неправдивої інформації або її приховування депутатами і посадовими особами органів територіального самоврядування, працівниками Центрального антикорупційного бюро, Агентства внутрішньої безпеки, Агентства розвідки, Служби охорони держави, Служби військової контррозвідки, Служби військової розвідки та суддями передбачає позбавлення волі строком від шести місяців до восьми років¹².

У мотивувальній частині аналізованого рішення КСУ стверджується, що

Конституційний Суд України виходить із того, що судова влада, зважаючи на сутність її функцій, є найменш небезпечною для демократичного врядування та інших гілок влади, а також для природних прав людини, визначених Конституцією України, оскільки має найменше можливостей для їх порушення або негативного впливу на них. Адже законодавча влада встановлює правила, виконавча влада застосовує примус, а судова влада не має ні того, ні іншого¹³.

Якщо така постановка питання (про “небезпечність гілок державної влади для демократичного врядування”) взагалі є правомірною, то доведеться визнати, що саме КСУ, судді якого багато в чому ототожнюють себе із судовою владою, ухвалюючи з доленосних для країни питань остаточні рішення, може бути “найбільш небезпечним для демократичного врядування”. Достатньо згадати хоча б рішення КСУ у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції Украї-

¹¹ Кримінальний кодекс України (н 3).

¹² Іван Козловський, “У Польщі систему декларування досі модернізують” *Голос України* (2020, 17 листопада).

¹³ Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 (н 1).

ни)¹⁴, яким він визнав цей закон неконституційним і тим самим повернув Президенту України В. Януковичу повноваження у редакції Конституції України 1996 р., що було сприйняте українським суспільством як узурпація ним влади і стало однією з причин масових акцій протесту взимку 2013–2014 рр. (Революції Гідності).

Проблеми в діяльності КСУ значною мірою зумовлені незаконним (і зазвичай безкарним) тиском на нього з боку як вищого керівництва держави, різноманітних політичних сил, засобів масової інформації, так і “вулиці” – різних “активістів” з агресивними гаслами, фаєрами, запаленими автомобільними шинами тощо. І все ж глибинні причини таких проблем кореняться у конституційному статусі КСУ, який потребує докорінного реформування. У цьому Україні може стати в нагоді конституційний досвід зарубіжних країн.

Орган судового конституційного контролю у тій чи тій формі існує майже в усіх демократичних державах. Є дві основні моделі такого контролю: американська і європейська. За американської моделі конституційний контроль здійснюється судами загальної юрисдикції у розгляді конкретних кримінальних, цивільних, адміністративних тощо справ.

За європейської моделі конституційний контроль здійснюється спеціальним конституційним судом або подібним до нього органом. Компетенція конституційного суду в різних країнах неоднакова, але головною його функцією скрізь є конституційний контроль – перевірка законів та інших правових актів органів державної влади на відповідність конституції (конституційність). Якщо конституційний суд ухвалить рішення про невідповідність змісту того чи того правового акта конституції або про порушення визначеної конституцією процедури його розгляду, прийняття (видання) або набуття чинності, акт втрачає юридичну силу. З питань його компетенції конституційний суд ухвалює рішення, які є обов’язковими до виконання, як правило, остаточними і такими, що не підлягають оскарженню.

В Україні використовується європейська модель судового конституційного контролю. КСУ, запроваджений Конституцією України 1996 р., має типовий для європейських держав статус. Проте функціонування конституційного суду з таким статусом у системі вищих органів державної влади може викликати негативні політико-правові наслідки, які вочевидь проявилися в Україні.

Своїми рішеннями КСУ вносить численні зміни в чинну систему національного законодавства, уточнює зміст і межі правового регулюван-

¹⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 <zakon.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> (дата звернення: 21.01.2021).

ня. Практично його акти стоять над законами, мають таку саму юридичну силу, що й Конституція України, на основі якої вони приймаються. У разі частих звернень до КСУ з питань відповідності законів та інших нормативно-правових актів Конституції України, офіційного тлумачення Конституції і законів України (до прийняття Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”, яким було скасовано повноваження КСУ щодо тлумачення законів України), КСУ, ухвалюючи відповідні рішення (визнаючи неконституційними ті чи ті норми законів і навіть закони загалом, розширюючи через тлумачення чинні норми), по суті, *перетворюється у найвищий, такий, що стоїть над парламентом (Верховною Радою України), законодавчий орган*. Тексти багатьох законів України рясніють редакційними уточненнями, що та чи та норма закону визнана неконституційною КСУ і втратила чинність. У вирішенні тих чи тих правових питань, обґрунтовуючи ту чи ту правову позицію, правники все частіше звертаються до рішень КСУ, причому звертаються не тільки до резолютивної, а й до мотивувальної частини таких рішень. Як зазначає О. Копиленко, ‘фахівці-юристи давно на власний розсуд використовують у своїх дослідженнях неофіційний термін “правові позиції Конституційного Суду”, що став вже традиційним’¹⁵.

Наочним прикладом правотворчості КСУ може бути його рішення від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010, яким він постановив, що

окремі народні депутати України, зокрема ті, які не перебувають у складі депутатських фракцій, що ініціювали створення коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, мають право брати участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України¹⁶.

Тим самим не тільки узаконив переформатування у березні 2010 р. коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а й створив законодавчу норму, яка уможливила входження до коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України народних депутатів України на індивідуальній основі¹⁷.

¹⁵ В Шаповал, О Копиленко, ‘Конституційна ситуація в Україні: “розмови запросто”’ *Голос України* (2020, 15 грудня).

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010 <zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10> (дата звернення: 21.01.2021).

¹⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 68 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини шостої статті 83 Конституції України, частини четвертої статті 59 Регламенту Верховної Ради України стосовно можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України від 6 квітня 2010 р. № 11-рп/2010 <zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-10> (дата звернення: 21.01.2021).

Європейська комісія “За демократію через право” (Венеційська комісія) у своєму терміновому загальному висновку (*urgent joint opinion*) щодо аналізованого рішення КСУ від 9 грудня 2020 р. № 1012/2020 особливо наголосила, що конституційний суд не повинен брати на себе функції парламенту:

31. Венеційська комісія вважає вимогою поділу влади те, що конституційний суд *не повинен узурпувати роль законодавчого органу* (підкреслено нами. – П. Ш., В. К.). Навіть якщо формально конституційний суд має повноваження оголошувати неконституційними певні положення кримінального кодексу, це повноваження повинно застосовуватися з повагою до установчої ролі парламенту в системі стримувань і противаг¹⁸.

Це застереження Венеційської комісії по суті підтверджує нашу тезу про те, що КСУ виступає і як законодавчий орган.

Інститут КСУ не має противаги у політико-правовій системі країни, що суперечить вимозі збалансованості повноважень органів державної влади в системі поділу влади. Акти Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України можуть бути оскаржені в КСУ, прийнятий Верховною Радою України закон може бути заветований Президентом України, дія актів Кабінету Міністрів України може бути зупинена Президентом України з мотивів невідповідності Конституції України (з одночасним зверненням до КСУ щодо їх конституційності), навіть рішення Верховного Суду може бути оскаржене в Європейському суді з прав людини, і тільки рішення КСУ не може бути ні скасоване, ні зупинене в дії, ні оскаржене в якій би то не було інстанції.

Президент України і Верховна Рада України вжили низку заходів з метою мінімізувати негативні наслідки рішення КСУ для запобігання корупції в Україні. Аналіз таких заходів не є нашим завданням, яке ми вбачаємо у тому, щоб ознайомитися з досвідом зарубіжних країн щодо обмеження повноважень органу судового конституційного контролю.

У багатьох європейських державах конституційного суду як такого немає взагалі, функцію конституційного контролю в них здійснюють суди загальної юрисдикції (американська модель) або несудовий орган (державна рада). Це передусім держави з монархічною формою правління, за винятком Андорри й Іспанії, порівняно недавно прийняті конституції яких (відповідно в 1993 і 1978 рр.) передбачають інститут конституційного суду. Із держав із республіканською формою правління конституційного суду немає у Греції, Естонії, Ірландії, Ісландії, Фінляндії, Швейцарії (у будь-якому разі про такий суд не йдеться у конституціях цих держав).

¹⁸ On the legislative situation regarding anti-corruption mechanisms following decision No. 13-R/2020 of the Constitutional Court of Ukraine <[venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)018-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)018-e)> (accessed: 21.01.2021).

Україна могла б відмовитися від інституту КСУ, поклавши його функції на Верховний Суд (конституційну палату у його складі). У такому разі суперечливі рішення конституційної палати за зверненнями уповноважених суб'єктів могли б переглядатися Пленумом Верховного Суду. Проте це суперечило б європейській традиції – як не як, а конституційний суд є у більшості європейських держав і наявність відповідного інституту в конституції стала сприйматись як ознака демократії.

Найбільш реальний шлях уникнення можливого негативного впливу КСУ на систему права і суспільні відносини загалом – вилучити з його компетенції функцію наступного конституційного контролю, обмеживши її лише функцією попереднього контролю, як це зроблено в низці країн. Попередній конституційний контроль поширюється на акти, які не набрали чинності, а наступний – на чинні акти.

Прикладом може бути Франція, де Конституційна рада в обов'язковому порядку перевіряє на відповідність Конституції Франції органічні закони, а також у факультативному порядку звичайні закони, але тільки до їх промульгації (підписання та оприлюднення) Президентом (частини 1, 2 ст. 61):

Органічні закони до їх промульгації і регламенти палат Парламенту до їх застосування повинні бути подані до Конституційної ради, яка приймає рішення щодо їх відповідності Конституції. З цією метою закони до їх промульгації можуть бути передані до Конституційної ради Президентом Республіки, Прем'єр-міністром, головою Національних зборів, головою Сенату, або шістьдесятьма депутатами, або шістьдесятьма сенаторами¹⁹.

А щоб Конституційна рада не затягувала розгляд питання про конституційність закону (законопроекту), вона повинна прийняти рішення у місячний строк. Однак за наявності терміновості, на вимогу Уряду, цей строк скорочується до восьми (!) днів (ч. 3 ст. 61).

Для порівняння: згідно із Законом України “Про Конституційний Суд України” строк провадження у справах за конституційними поданнями та конституційними зверненнями не повинен перевищувати трьох місяців (за першопочатковою редакцією цього закону строк провадження за конституційними зверненнями не повинен перевищувати шести місяців), за невідкладним поданням, яке визнається невідкладним самим (?!) КСУ, – одного місяця (частини 1–3 ст. 57)²⁰. Закон України “Про Конститу-

¹⁹ ‘Конституция Франции’ в *Конституции государств Европы* (Окуньков Л общ ред и вступ ст, НОРМА 2001) 411–34.

²⁰ Про Конституційний Суд України: Закон України від 16 жовтня 1996 року. *Голос України*. 1996. 22 жовтня; Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання: Закон України від 19 березня 2009 р. № 1168-VI. *Голос України*. 2009. 13 травня.

ційний Суд України” встановив, що строк конституційного провадження не повинен перевищувати шість місяців, якщо інше не встановлено цим Законом, а для деяких справ, зокрема й тих, щодо яких Сенат, Велика палата Конституційного Суду визнали конституційне провадження невідкладним, – один календарний місяць (частини 2, 3 ст. 75)²¹.

Навіть попри такі ліберальні строки, КСУ може не тільки багатьма місяцями, а й роками не розглядати справи за конституційними зверненнями. Так сталося, наприклад, із Законом України “Про очищення влади”²² (люстрацію), перше звернення щодо конституційності окремих положень якого надійшло до КСУ ще у листопаді 2014 р., проте рішення щодо якого все ще не ухвалене.

Ще далі, аніж Франція, в обмеженні повноважень органу судового конституційного контролю пішла Румунія, яка багато в чому запозичила французьку конституційну модель. Конституція Румунії 1991 р. не тільки обмежує компетенцію Конституційного суду функцією попереднього контролю, а й передбачає можливість відхилення Парламентом рішення суду про неконституційність закону або регламенту палати Парламенту (ч. 1 ст. 145):

У разі неконституційності <...> закон або регламент направляються на повторний розгляд. Якщо закон приймається у попередній редакції більшістю не менше двох третин від числа членів кожної Палати, то заперечення щодо неконституційності відхиляється, а промульгація стає обов’язковою²³.

Конституційно встановлена можливість відхилення рішення КСУ про неконституційність закону України чи його окремих положень не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України могла б бути вагомою противагою повноваженням КСУ в системі стримувань і противаг. Крім того, вже саме відкрите розгорнуте обговорення рішення КСУ на пленарному засіданні Верховної Ради України надавало б йому більшої легітимності (визнання правомірності суспільством), аніж ухвалення рішення вузьким колом суддів КСУ, тим паче на закритому засіданні. А відхилення Верховною Радою України рішення КСУ про неконституційність якого-небудь закону чи його окремих положень надавало б більшої легітимності цьому закону чи його окремим положенням.

У Казахстані компетенція Конституційної Ради також обмежується тільки функцією попереднього контролю. Вона ухвалює своє рішення

²¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 р. № 2136-VIII <zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 21.01.2021).

²² Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>> (дата звернення: 21.01.2021).

²³ ‘Конституція Румунії’ в *Конституції держав Європи* (Окуньков Л общ ред и вступ ст, НОРМА 2001) 63–92.

упродовж місяця, на вимогу Президента Казахстану строк може бути скорочений до 10 днів.

Відповідно до ч. 4 ст. 73 Конституції Казахстану 1995 р.:

На рішення Конституційної Ради загалом або в його частині можуть бути внесені заперечення Президента Республіки, які долаються двома третинами голосів від загального числа членів Конституційної Ради. У разі неподолання заперечень Президента рішення Конституційної Ради вважається неприйнятним²⁴.

КСУ визнає закон неконституційним не тільки через невідповідність змісту закону Конституції України, а й у разі, якщо була порушена конституційно встановлена процедура його прийняття. Так сталося, наприклад, із Законом України “Про внесення змін до Конституції України”²⁵, нещодавно – із Законом України “Про засади державної мовної політики”²⁶. Такі порушення можуть бути незначними, зовсім не стосуватися змісту закону (в останньому випадку, наприклад, голосування одним депутатом за іншого або голосування карткою народного депутата, який на момент голосування був відсутній у залі сесійних засідань тощо), проте використовуються для визнання закону неконституційним.

У зв’язку з цим привертає увагу Конституція Туреччини 1982 р., яка передбачає, що конституційні поправки контролюються на відповідність Конституції Туреччини тільки за формою і можуть бути визнані Конституційним судом неконституційними на підставі не будь-яких порушень процедури їх прийняття, а тільки тих, які стосуються терміновості їх розгляду і більшості, необхідної для їх внесення і прийняття (частини 1, 2 ст. 148):

<...> Конституційні поправки контролюються і перевіряються тільки на відповідність Конституції за формою <...>. Перевірка законів за формою обмежується розглядом того, чи була отримана необхідна більшість при підсумковому голосуванні; перевірка конституційних поправок обмежується розглядом того, чи була необхідна більшість отримана за пропозиції та голосування і чи було виконано заборону на розгляд питань у терміновому порядку²⁷.

www.pravoua.com.ua ²⁴ Конституція Республіки Казахстан 30 августа 1995 г. <<http://www.parlam.kz/ru/constitution>> (дата звернення: 21.01.2021).

²⁵ Див.: Рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 (н 14).

²⁶ Див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про засади державної мовної політики” від 28 лютого 2018 р. № 2-п/2018 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-18#n55>> (дата звернення: 21.01.2021).

²⁷ ‘Конституция Турции (Турецкой Республики)’ в *Конституции государств Европы* (Окуньков Л общ ред и вступ ст, НОРМА 2001) 222–86.

Ті чи ті обмеження компетенції конституційного суду можна знайти і в конституціях інших держав.

Висновки. Наділений функцією наступного конституційного контролю, повноваженнями щодо тлумачення Конституції і – до червня 2016 р. – законів України, ухвалюючи відповідні рішення, КСУ тією чи тією мірою виконує і правотворчу функцію, а оскільки його рішення мають вищу від прийнятих парламентом законів юридичну силу, то це означає, що він певною мірою виступає і як надпарламентський орган законодавчої влади. Така “законотворчість” КСУ може негативно впливати на систему права і суспільні відносини в Україні. Рішення суду нерідко є політично і корпоративно вмотивованими, значний вплив на їх ухвалення справляє політична обстановка в країні, незаконний тиск на суд та ідеологічні переконання і політичні позиції самих суддів. Істотно обмежити можливі негативні наслідки діяльності КСУ через прийняття нового закону про КСУ, прийняття Регламенту КСУ Верховною Радою України як закону, запровадження ухвалення КСУ рішень кваліфікованою більшістю не менш ніж у дві третини голосів від його складу або взагалі консенсусом (фактично одноголосно), посилення вимог при відборі кандидатів на посаду судді КСУ, що пропонується останнім часом, неможливо. Необхідне внесення змін до Конституції України щодо обмеження компетенції КСУ, передусім у частині його функції наступного конституційного контролю та остаточного характеру ухвалених ним рішень.

Однак на такі обмеження потрібна буде згода самого КСУ, оскільки будь-яке обмеження його конституційних повноважень, особливо після запровадження інституту конституційної скарги, КСУ може сприйняти як обмеження прав і свобод людини та громадянина, що унеможливить внесення відповідних змін до Конституції України.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. *Konstitucii gosudarstv Evropy* (Okun'kov L obshh red i vstup st, NORMA 2001) (in Russian).

Newspaper articles

2. Kozlovskiy I, ‘U Polshchi systemu deklaruvannia dosi modernizuiut’ *Holos Ukrainy* (2020, 17 lystopada) (in Ukrainian).
3. Shapoval V ta Kopylenko O, ‘Konstytutsiina sytuatsiia v Ukraini: “rozmovy zaprosto”’ *Holos Ukrainy* (2020, 15 hrudnia) (in Ukrainian).

Petro Shliakhtun
Valeriy Kolyukh

CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE
AS AN OVER-PARLIAMENT LEGISLATIVE AUTHORITY

ABSTRACT. The decision of the Constitutional Court of Ukraine on issues of anti-corruption legislation is analyzed from the point of view of their compliance with the principles of the rule of law and anti-corruption tasks in Ukraine. Attention is drawn to the place of decisions of the Constitutional Court of Ukraine in the system of law of Ukraine, the legal and political consequences of their adoption. The need to reform the constitutional status of the Constitutional Court of Ukraine is justified. Based on an analysis of foreign constitutional experience, possible ways of limiting the competence of the Constitutional Court of Ukraine are determined, especially in terms of its function of subsequent constitutional control and the final nature of its decisions.

The conclusion states that endowed with the function of subsequent constitutional control, powers to interpret the Constitution and – until June 2016 – the laws of Ukraine, making appropriate decisions, the Constitutional Court of Ukraine to some extent performs a law-making function, and because its decisions have higher legal force than laws passed by parliament, it means that it to some extent acts as a supra-parliamentary legislature. Such “law-making” of the Constitutional Court of Ukraine may negatively affect the system of law and public relations in Ukraine. Court decisions are often politically and corporately motivated and are significantly influenced by the political situation in the country, unlawful pressure on the court, and the ideological convictions and political positions of the judges themselves. The consent of the Constitutional Court of Ukraine itself will be required to significantly limit the possible negative consequences of the activity of the Constitutional Court of Ukraine. Since any restriction of his constitutional powers, especially after the introduction of the institution of a constitutional complaint, the Constitutional Court of Ukraine may declare as a restriction of human and civil rights and freedoms, which will make it impossible to amend the Constitution of Ukraine.

KEYWORDS: constitution, judicial authority, Constitutional Court of Ukraine, constitutional control, corruption.