

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.565.2

ДЕЯКІ ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО ПРОЕКТУ ЗМІН ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ

Сергій РІЗНИК,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного права

Львівського національного університету імені Івана Франка

SUMMARY

This article is devoted to the issue of constitutional justice reform by the Constitution of Ukraine amendment, the relevance of which directly derives from the role of constitutional justice as a mean of the state democratization. On the basis of a scientific analysis of the draft amendments to the Constitution developed by the Constitutional Commission, a detailed attention is paid to the advantages and disadvantages of every proposal effecting constitutional jurisdiction. In particular, there is given an evaluation of positions providing the introduction of a constitutional complaint, identification of the Constitutional Court of Ukraine place in the system of state bodies, amendment of the judges of the Constitutional Court legal status, determination of the constitutional jurisdiction decisions validity and the author's conclusions on the priority and feasibility of certain innovations are outlined.

Key words: constitutional justice in Ukraine, constitutional reform, body of constitutional jurisdiction, competence of the Constitutional Court of Ukraine.

АНОТАЦІЯ

Статтю присвячено проблемі реформування конституційного правосуддя шляхом унесення змін до Конституції України, актуальність якої безпосередньо впливає з ролі конституційного правосуддя як засобу демократизації держави. На основі наукового аналізу проекту змін до Основного Закону, розробленого Конституційною Комісією, детальна увага приділяється перевагам і недолікам кожної із пропозицій, що стосуються конституційної юрисдикції. Зокрема надається оцінка положенням, що передбачають запровадження інституту конституційної скарги, окреслення місця Конституційного Суду України в системі органів державної влади, зміну правового статусу судді Конституційного Суду України, визначення юридичної сили рішень органу конституційної юрисдикції, а також викладено висновки автора щодо пріоритетності й доцільності окремих нововведень.

Ключові слова: конституційне правосуддя в Україні, конституційна реформа, орган конституційної юрисдикції, компетенція Конституційного Суду України.

Постановка проблеми. З метою напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України із залученням до цієї роботи представників різних політичних сил, громадськості, вітчизняного та міжнародного експертного середовища, сприяння досягненню громадського й політичного консенсусу щодо вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин в Україні, 03 березня 2015 р. в Україні утворено Конституційну Комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України [1].

Актуальність теми. Одним із результатів роботи цієї Комісії став проект змін до Конституції України в частині правосуддя [2], низка пропозицій якого стосується вдосконалення конституційної юстиції в Україні. Загалом стосовно цієї частини законопроекту варто відзначити, що новели, запропоновані Конституційною Комісією, є необхідними, конструктивними, виваженими та системними. Поряд із цим деякі положення законопроекту містять певні недоліки, а тому з урахуванням тієї обставини, що остаточне рішення щодо кінцевої його редакції, який буде поданий до Верховної Ради України суб'єктом конституційної ініціативи – Президентом України, ще не сформовано, нижче викладено деякі зауваження й висновки, що можуть бути взяті до уваги на будь-якій із наступних стадій прийняття законопроекту.

Крім того, варто взяти до уваги, що одним із важливих завдань конституційної реформи, окрім безпосереднього напрацювання змін до Основного Закону, є забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участі провідних фахівців у галузі конституційного й інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань і міжнародних організацій [1].

Мета статті полягає в дослідженні та науковій оцінці стану реформування конституційного правосуддя в Україні й ролі вдосконалення положень Конституції України в цьому процесі. З метою вироблення обґрунтованих висновків і пропозицій щодо конкретних положень проекту змін до Конституції України, необхідним є детальний аналіз запропонованих законодавчих новел і можливих конституційно-правових наслідків їхнього запровадження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Позитивним фактом варто вважати високий рівень залучення до аналізу й обговорення вказаних змін фахового та експертного середовища, далеко не всі представники якого включені до складу Конституційної Комісії. Є підстави сподіватися, що це суттєво сприятиме не лише якості змісту законопроекту, а й забезпечить його підтримку як у парламенті, так і в суспільстві. На жаль, важливість цих обставин не

була належно оцінена під час роботи над ще одним важливим проектом змін до Конституції щодо децентралізації влади. Це стало однією з причин українського резонансного в негативному плані процесу його попереднього схвалення Верховною Радою України, не забезпечило дуже необхідної в таких справах високої легітимності документа.

З іншого боку, схвальною видається активна позиція самих науковців, які на основі багатого матеріалу попередніх періодів суттєво доповнюють сучасні знання у сфері реформування конституційного правосуддя, що будуть корисними не тільки для внесення змін до Конституції України, а й для подальшого організаційно-правового забезпечення судової реформи в Україні. Тому серед представників науки конституційного права в цьому контексті хотілося б виділити праці таких учених, як М. Козюбра, В. Мусіяка, А. Селіванов, І. Сліденко, В. Федоренко, С. Шевчук.

Натомість варто визнати, що низка наукових робіт, присвячених питанням реформування правосуддя загалом і конституційного правосуддя зокрема, мають занадто теоретичний характер і навряд чи можуть бути корисними для вирішення конкретних проблем сучасного етапу правового вдосконалення України. На думку І. Сліденка, в аналітиці конституційного права вже відзначено дивну особливість більшості досліджень, які стосуються конституційного контролю, – у них ідеться про сутнісне, а не про належне. Із конституційним контролем відбувається певного роду брутальна містифікація – замість пошуків оптимальності автори обмежуються різного роду констатаціями, що своєю основою, як правило, мають екстракти з витворів національного законодавця [3, с. 10].

Тому поступово потрібно відходити від звички орієнтувати свої наукові роботи, відштовхуючись виключно від особистих зацікавлень, а підпорядковувати наукову діяльність актуальним потребам суспільства, гострим викликами сьогодення. Адже національна адаптація ідеї конституційного контролю в Україні задумувалася як один із засобів демократизації нової незалежної держави на засадах верховенства права, незалежності, колегальності, рівноправності суддів, гласності, повного й усебічного розгляду справ та обґрунтованості прийнятих ним рішень. Кожна із цих засад мала гарантувати високий авторитет Конституційного Суду України як основний інструмент його ефективності в межах виконання місії щодо утвердження верховенства Конституції України на всій території держави.

Водночас практика реалізації цих принципів, як і в багатьох інших сферах суспільного життя в Україні, не завжди відповідала їх декларованим положенням. Із понад 300 рішень і висновків, прийнятих за час існування Конституційного Суду України, лише частина з них зробила значний вклад в утвердження на території України ідеалів демократії й конституціоналізму. Поряд із цим низка актів єдиного органу конституційної юрисдикції неоднозначно вплинула на процес українського державотворення, а деякі з них стали одними із ключових факторів, що призвели до Революції Гідності 2014 р. і подальших військово-політичних процесів [4, с. 99].

У зв'язку з цим аналіз пропонованих змін до Конституції України, з якими пов'язується багато сподівань, видається виправданим і необхідним завданням.

Так, запропоновано доповнити ст. 55 Конституції України ч. 3 такого змісту: «Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, передбачених цією Конституцією, та в порядку, визначеному законом».

Ця новела давно потребувала свого нормативного закріплення, особливо на конституційному рівні, оскільки інститут конституційної скарги є універсальним для демократичних держав засобом не лише захисту прав і свобод людини та громадянина, а й інструментом утвердження авторитету Конституції як суспільного договору й акта установчої влади народу в інтересах кожного громадянина.

Для розвитку наведеної норми проектом передбачено нову ст. 151-1, що закріплює таке: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований при ухваленні остаточного судового рішення в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі національні засоби юридичного захисту вичерпані».

Безумовно, практична реалізація вказаних принципових конституційних положень залежатиме від її законодавчого продовження, а тому вкрай важливим завданням експертного середовища є якісна робота над законом щодо правового статусу конституційної скарги, деталізації підстав і порядку її подання до Конституційного Суду України.

Запропоновано вилучити із тексту розділу VIII Конституції («Правосуддя») ті її норми, що присвячені регулюванню відносин, пов'язаних із діяльністю Конституційного Суду України. Така пропозиція свідчить про зміну фундаментального позиціонування єдиного органу конституційної юрисдикції та надання йому додатково особливого статусу, який не може бути охоплений межами лише однієї з «гілок» влади. Така новела є слушною, оскільки логічно зумовлена сутнісною відмінністю в правовій природі як судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України, так і суддів вказаних державних інституцій.

Водночас ст. 147 Конституції України запропоновано викласти в новій редакції, зокрема вилучити з неї положення про те, що Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Напевне, указана пропозиція є одним із найсуттєвіших недоліків законопроекту. Продиктована попередньо описаною логікою відмежувати Конституційний Суд України від судової влади, вона не враховує всіх можливих негативних практичних наслідків, зокрема некоректного розуміння її змісту суб'єктами правозастосування, що, навпаки, зможе призвести до неприродного дублювання повноважень судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України.

Відповідні побоювання, навіть без такої новели, уже висловлюються чільними представниками конституційно-правової науки і практики. Прийняття ж такої новели може створити додаткову зайву плутанину в частині конституційного праворозуміння виключень конституційної юрисдикції, призвести до випадків виходу за межі компетенції судів загальної юрисдикції.

Із цього приводу варто навести витяг із Окремої думки судді М.І. Мельника стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам ст. 157 і 158 Конституції України. Так, в окремій думці слушно вказано на таке: «Законопроектом пропонується наділити префекта правом зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції України «з одночасним зверненням до суду». Таким чином, у Законопроєкті передбачено, що розгляд вказаного звернення префекта здійснюватиметься судом загальної

юрисдикції... З цього випливає, що запропонованими Законом змін до Основного Закону України на суди загальної юрисдикції покладається обов'язок перевіряти акти місцевого самоврядування на відповідність їх Конституції України за ініціативою префекта. ... Конституцією України надається достатньо повноважень судам загальної юрисдикції безпосередньо застосовувати її норми навіть в разі дії чинного, але неправового закону чи іншого нормативно-правового акта. Водночас Основним Законом України в жодному разі не допускається можливості підміни судами загальної юрисдикції виключних повноважень Конституційного Суду України» [5].

Іншими словами, вилучення положення про виключність належності конституційної юрисдикції Конституційному Суду України створить додаткові загрози для належної реалізації виключних завдань конституційної юстиції, може призвести до непередбачуваних наслідків у сфері судового правозастосування.

Зазначене водночас не применшує позитивних сторін запропонованої ст. 147 Основного Закону. Наприклад, у разі її схвалення ч. 1 звучатиме так: «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших нормативних актів Конституції України і здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також здійснює інші повноваження відповідно до цієї Конституції».

Як видно, ця норма передбачає вилучення з компетенції Конституційного Суду України офіційного тлумачення законів, що є схвальною та недискусійною пропозицією, оскільки відображає не лише зарубіжну практику, а й відповідає призначенню й правовій природі Суду, більш розумно розмежує завдання парламенту та конституційної юстиції.

За неврахування деяких значно більш важливих конституційно-юрисдикційних проблем певною мірою дивує надмірна увага законопроекту до не надто важливого філологічного вдосконалення конституційного тексту, саме (далеко не виключно): замість ст. 148 «Конституційний Суд України складається з вісімнадцяти суддів Конституційного Суду України», пропонується варіант «До складу Конституційного Суду України входять вісімнадцять суддів Конституційного Суду України». Як видно, змістова різниця між указаними текстами не простежується.

В умовах необхідності пошуку вирішальних для майбутнього держави, усього Українського народу рішень щодо національного конституційного вдосконалення такі зміни зменшують усвідомлення важливості, цінності сучасного етапу державотворчого процесу, відволікають увагу експертів і всіх активних зацікавлених громадян від справді пріоритетних завдань реформування конституційного ладу України. Дуже важливо пам'ятати про необхідність утримуватися від необов'язкових змін до Конституції, виходячи хоча б з норми ч. 2 ст. 158 Конституції України про те, що Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. Отже, у разі виникнення необхідності справді сутнісних змін до Основного Закону український парламент ризикує зіштовхнутися з виключно процедурними перешкодами здійснення конституційного вдосконалення, що будуть зумовленими абсолютно другорядними мотивами лексико-граматичної корекції тих чи інших норм Конституції.

Доповнення ст. 148 нормою про те, що «відбір кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється на конкурсних засадах у визначеному зако-

ном порядку», видається таким, що не відповідає високому конституційному рівню, тим більше, що не породжує практично жодних самостійних правових наслідків. Це питання може бути повністю вирішено виключно на законодавчому рівні.

Перевагою законопроекту є також відмова від збільшення мінімального віку для судді Конституційного суду до 45 років (як це було визначено попередньою редакцією та піддалося критиці експертів і Венеційської комісії). Натомість у вказаній редакції залишились підвищені вимоги щодо стажу роботи кандидата на посаду судді КСУ тощо, які видаються не надто обґрунтованими, а саме: статтею передбачено, що суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж наукової діяльності в галузі права або професійний стаж роботи суддею чи адвокатом щонайменше п'ятнадцять років, проживає в Україні протягом останніх двадцяти років і володіє державною мовою.

Тут усе ж важливо усвідомлювати, що фаховість такого високого рівня важко виміряти формальними чи віковими категоріями. Формальні обмеження мають стати лише тим мінімумом, із якого починається пошук видатних і, що найважливіше, авторитетних представників науки й галузі конституційного права для виконання почесної функції судді Конституційного Суду України [4, с. 105].

Значною перевагою законопроекту є новела ст. 149 Основного Закону, відповідно до якої суддя Конституційного Суду України не може бути без згоди Конституційного Суду України затриманий чи утримуватись під вартою до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання його під час учинення або безпосередньо після вчинення злочину.

Усунення від цього питання парламенту (як передбачає чинна Конституція України) та Вищої Ради Юстиції (Правосуддя), як передбачено в законопроекті щодо недоторканності народних депутатів і суддів, є серйозним кроком у напрямі утвердження незалежності конституційної юстиції в Україні. У цьому аспекті варто також підтримати конституційні положення ст. 149 проекту про те, що суддя Конституційного Суду України не несе юридичної відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень і наданням ним висновків, за винятком учинення злочину або дисциплінарного проступку. Держава забезпечує особисту безпеку суддів Конституційного Суду України та їхніх сімей.

Варто також схвально відзначити врахування проміжного висновку Венеційської комісії до ст. 150 Конституції України й визначення предметом конституційного контролю саме нормативні акти відповідних органів влади.

Хоча це зауваження з першого погляду може видатися надто формальним, але все ж уважаємо за необхідне відзначити, що з погляду юридичної техніки незрозумілим є розміщення в тексті законопроекту п. 1-1 ст. 150 Конституції. Зокрема, у документі вказано так: «До повноважень Конституційного Суду України належить: ... 1-1) вирішення питання за зверненням Президента України про відповідність Конституції України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради; Пункт із проекту закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

У цьому випадку важливо не допуститися процедурної помилки, адже якщо це пункт із проекту закону щодо децентралізації влади, то потрібно потурбуватися, щоб його

не було в тексті законопроекту щодо правосуддя, що буде поданий до парламенту. Адже він уже є попередньо схваленим Верховною Радою й має всі шанси бути остаточно прийнятим на поточній парламентській сесії. Як уже зазначалося вище, Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України. Тому, якщо цей пункт залишити в тексті рецензованого законопроекту, це може створити зайві непотрібні процедурно-процесуальні труднощі, спровокувати передумови для псевдо-правової казуїстичної риторики противників конституційної реформи, аж до порушення вказаного питання перед Конституційним Судом України тощо.

Викликає сумнів уточнена редакція доповнення ст. 151 Основного Закону нормою такого змісту: «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». Отже, предмет конституційного контролю зведено до референдумів виключно за народною ініціативою. Натомість, відповідно до ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України належить призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 цієї Конституції (виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України).

Як видається, конституційне звуження можливості реалізації однієї з основних форм прямої демократії, безпосереднього народного волевиявлення – референдуму за народною ініціативою – через запровадження попереднього конституційного контролю питань, що на нього виносяться, логічно потребувало б поширення такого підходу й на референдум про зміну території України. В умовах сучасного рівня геополітичного напруження та загроз національній безпеці України такий зміст конституційного нововведення демонстрував би більш комплексне й системне бачення конституцієдавця. Тому попередня редакція статті, що направлялася для отримання проміжного висновку Венеційської комісії, видавалася більш виправданою.

Ст. 151-2 законопроекту передбачено таке: «Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України з питань, передбачених пунктами 1, 2 частини першої статті 150, частиною другою статті 151, статтею 151-1 цієї Конституції, є обов'язковими до виконання на території України, остаточною і не можуть бути оскаржені».

Указана норма потребує виправлення, адже, окрім повноважень, що закріплені в перелічених статтях Конституції, Конституційний Суд України також дає висновок про ВР АРК Конституції України або законів України перед до-

строковим припиненням парламентом повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 ст. 85), дає висновок щодо додержання конституційної процедури розслідування й розгляду справи про імпічмент (ст. 111), дає висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції вимогам ст. ст. 157 і 158 цієї Конституції (ст. 159). Висновки, прийняті щодо цих справ, теж є обов'язковими до виконання на території України, остаточною і не можуть бути оскаржені. Відсутність указівки на цю обставину в указаному проекті незрозуміла.

Висновки. Підсумовуючи, потрібно погодитись із думкою, що важливим у дослідженні конституційного контролю є елемент системності. Перефразовуючи М. Гумільова, можна зазначити таке: кожен інститут у державі є водночас системою й елементом системи. Як система він підтримує власні функціональні параметри, виконує необхідні умови для всіх стадій свого буття. Як елемент системи вищого порядку він задовольняє потреби цієї системи й, отже, одержує право на існування [3, с. 23].

Звичайно, викладені вище зауваження до проекту змін до Конституції України в частині конституційного правосуддя жодною мірою не претендують на вичерпну системність чи беззаперечність, але можуть бути добрим поштовхом для продовження аналізу порушених питань з метою посилюючого внеску кожного в досягнення давно очікуваного в Україні стану реального конституціоналізму, правової, демократичної, справедливої держави.

Список використаної літератури:

1. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України // Урядовий кур'єр. – 2015 р. – № 41.
2. Проект змін до Конституції України в частині правосуддя, схвалений Конституційною Комісією та направлений до Венеційської Комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitution.gov.ua/work/item/id/16>.
3. Сліденко І.Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів : [монографія] / І.Д. Сліденко – К. : Істина, 2010. – 624 с.
4. Різник С.В. Поновлення авторитету Конституційного Суду України як запорука ефективного функціонування держави / С.В. Різник, В.Л. Федоренко // Право України. – 2015. – № 5. – С. 97–110.
5. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=282088>.