

КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

Конституційний Суд України має важливе значення для забезпечення верховенства Конституції України та нормального функціонування системи стримувань і противаг. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р. вперше були істотно змінені конституційні засади статусу, порядку формування та повноважень Конституційного Суду. Однак, аналіз поточної діяльності Конституційного Суду дозволяє виявити фундаментальних проблем, які створюють перешкоди для ефективності правової охорони Конституції України.

1. Низька конституційна культура

Низька конституційна культура проявляється насамперед з боку політиків, про що свідчить велика кількість неконституційних ініціатив а боку президентів, так і в Парламенті та як наслідок цього поява великої кількості актів з неконституційними положеннями.

Водночас слід констатувати, що прояви низької конституційної культури політиків і під час формування самого КСУ призвели до вад конституційної культури деяких суддів КСУ. Незважаючи на законодавчу вимогу щодо політичної нейтральності не всі судді Конституційного Суду відповідають цьому критерію, часто демонструючи свою політичну лояльність до конкретних політичних акторів. Низька конституційна культура суддів Конституційного Суду проявляється, зокрема, у складанні неякісних з юридичної сторони рішень Конституційного Суду, які приймаються в умовах реального конфлікту інтересів не сприяють незалежності та неупередженості Конституційного Суду, а навпаки створюють негативні наслідки як для конституційного правопорядку в цілому, так і для самої інституції конституційної юрисдикції зокрема. Деформація конституційної культури Конституційного Суду веде до послаблення ролі та значення Конституції України як Основного закону держави і суспільства, яку покликаний охороняти Конституційний Суд.

2. Наявність вакантних посад у Конституційному Суді

Конституція України передбачила чітко визначений строк (9 років) повноважень суддів Конституційного Суду, однак не встановила часових проміжків, в межах яких наявна вакансія судді Конституційного Суду повинна бути заповнена відповідним суб'єктом призначення. Така підхід до правового регулювання цього питання дозволяє на практиці суб'єктам призначення зволікати з ухваленням відповідних кадрових рішень і навіть повністю або частково блокувати роботу Конституційного Суду через таку бездіяльність (як це було, наприклад, наприкінці 2005 року та протягом 2006 року). На сьогодні у Конституційному Суді наявні три вакансії, які не заповнюються вже протягом тривалого часу: перша — з травня 2019 року (квота Парламенту), друга — з вересня 2019 року (квота

з'їзду судді), третя — з грудня 2019 року (квота Парламенту). Якщо поточний склад Конституційного Суду залишиться без змін, то у 2022 році з'являться ще три вакансії у Суді (дві за квотою Президента і ще одна за квотою З'їзду суддів) у зв'язку із закінченням строку повноважень суддів, призначених у 2013 році.

3. Проблема недієздатності Конституційного Суду

У Конституції України чітко визначається, яка кількість голосів від конституційного складу Верховної Ради необхідна для ухвалення рішень Парламенту. Однак, у випадку з Конституційним Судом ні кворум (кількість суддів, яка є необхідна для розгляду конституційного провадження), ні кількість голосів суддів для ухвалення рішень Конституційного Суду (яким фактично можна скасувати дію закону чи окремих його положень через визнання його неконституційним) не визначається в Конституції України, а передбачено саме Законом України «Про Конституційний Суд України». У Верховній Раді неодноразово зніщувалися законодавчі пропозиції щодо зміни кворуму та/або кількості голосів суддів Великої палати і сенатів, необхідної для ухвалення рішення Конституційного Суду, які часто мали за мету призвести до недієздатності суду та порушення нормального функціонування механізму стримувань і противаг.

Також недієздатність КСУ породжувалася наявністю великої кількості вакантних посад або унеможливлення діяльності суддів КСУ через створення штучних перешкод скласти присягу.

4. Неналежна реалізація нових конституційних положень щодо конкурсного відбору майбутніх суддів Конституційного Суду

Після 2016 року так і не було створеної адекватної законодавчої бази для проведення повноцінного конкурсного відбору суддів Конституційного Суду незалежною комісією, яка б рекомендувала відповідним суб'єктам призначення кандидатури на посаду судді. Лаконічна конституційна вимога щодо конкурсного відбору суддів Конституційного Суду була хибно імплементована як у Законі України «Про Конституційний Суд України», так і в Регламентів Верховної Ради України. Крім того, на сьогодні відсутнє законодавче регулювання порядку встановлення та застосування конституційних критеріїв добросовісності та компетентності, які мали б застосовуватися до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду під час конкурсного відбору. Зараз кандидати на посаду судді Конституційного Суду не проходять такого конкурсного відбору з боку незалежного органу, як, наприклад, судді Вищого антикорупційного суду України. Оскільки конституційна реформа 2016 року конкретизувала підстави припинення повноваження судді Конституційного Суду, а також передбачила звільнення судді Конституційного Суду виключно щонайменше двома третинами від його конституційного складу, то практично неможливо звільнити або будь-яким іншим чином припинити повноваження судді Конституційного Суду (якщо самі ж судді Конституційного Суду не ухвалюють відповідне рішення), якщо він, наприклад, є недобросовісним або втратив довіру суспільства через діяння, що заподіяло шкоду його репутації.

Аналітичний матеріал підготовлено в межах проєкту "Налагодження громадсько-парламентської взаємодії у конституційному процесі", що реалізується Центром політико-правових реформ у межах Програми USAID РАДА, що виконується Фондом Східна Європа, за участі експертів Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN у межах Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

5. Наявність політично мотивованих рішень Конституційного Суду

Нерідко Конституційний Суд стає заручником політичних процесів в Україні, що призводить до ухвалення ним політично мотивованих (заангажованих) рішень, які завдають шкоди конституційному правопорядку та викликають значний суспільний резонанс. Рішення у справі щодо строків перебування на посту Президента України (від 25 грудня 2003 року № 22-рп/2003), щодо можливості окремих народних депутатів України брати безпосередню участь у формуванні коаліції депутатських фракцій (від 6 квітня 2010 року № 11-рп/2010), про додержання процедури внесення змін до Конституції України (від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010), щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України» статті 155 Конституції України (від 15 березня 2016 року № 1-рп/2016), щодо незаконного збагачення (від 26 лютого 2019 року № 1-р/2019), щодо конституційності Указу Президента України „Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів“ (від 20 червня 2019 року № 6-р/2019), щодо неконституційності окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“ та статті 366-1 Кримінального кодексу України (від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020), висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України (від 30 липня 2015 року № 2-в/2015) є прикладами саме таких рішень Конституційного Суду.

6. Присутність у складі Конституційного Суду суддів, призначених до проведення реформи 2016 року, до яких є суспільні претензії щодо доброчесності та професійності

Відповідно до підпункту 8 пункту 16-1 Перехідних положень Конституції України судді Конституційного Суду, які були призначені до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", продовжили здійснювати свої повноваження до припинення повноважень або звільнення в порядку, передбаченому статтею 149-1 Конституції України, без права призначення повторно. Таким чином, реформа 2016 року, яка передбачала конкурсний відбір суддів Конституційного Суду, не перезапустила Конституційний Суд і не передбачила необхідності проведення конкурсного відбору, який включав би перевірку доброчесності та відповідного рівня компетенцій щодо суддів Конституційного Суду, призначених за попередньою редакцією Конституції України. Разом з тим, на цих суддів Конституційного Суду автоматично поширилась дія нових гарантій недоторканності та незалежності, які мали б стосуватися виключно суддів, які призначалися за новою процедурою. Станом на сьогодні 8 з 15 суддів Конституційного Суду є судьями, які були призначені до цієї реформи, і двоє з них були призначені ще Віктором Януковичем. У світлі останніх резонансних рішень Конституційного Суду у суспільства виникають занепокоєння та претензії щодо доброчесності та професійності таких суддів.

7. Конфлікти всередині самого складу Конституційного Суду

У зв'язку з тим, що судді Конституційного Суду призначаються різними суб'єктами, а також через те, що судді Конституційного Суду самостійно обирають з-поміж себе Голову Конституційного Суду між суддями Конституційного Суду нерідко виникають внутрішні конфлікти, спричинені політичними факторами, а також можливим протистоянням між Головою і суддями Конституційного Суду. Звільнення С. Шевчука у травні 2019 року суддями Конституційного Суду є прикладом подібним конфліктів. Варто також зазначити, що Закон України «Про Конституційний Суд України» не передбачає легальної можливості відкликати Голову Конституційного Суду з займаної посади. Крім того, наявність З'їзду суддів як суб'єкту призначення суддів Конституційного Суду провокує утворення закритої касти колишніх суддів з судів загальної юрисдикції всередині самого Конституційного Суду (З'їзд суддів ніколи не призначав не суддю на посаду Конституційного Суду), що негативно впливає на його роботу.

8. Неefективність захисту конституційних прав через інститут конституційної скарги

Інститут конституційної скарги все ще є малоефективним в Україні. Конституційна скарга як новий інститут захисту прав громадян в Україні з'явилася в Конституції України після реформи 2016 року, однак на практиці Конституційний Суд розпочав безпосередньо розглядати ці скарги лише з лютого 2018 року. Невисока статистика розгляду Судом конституційних скарг після лютого 2018 року пояснюється також значною кількістю помилок, які допускаються заявниками під час подання скарги (на відміну від конституційних подань тексти конституційних скарг не публікуються). Іншою суттєвою проблемою, яка також вказує на недостатню ефективність конституційної скарги як інституту захисту конституційних прав і свобод, є проблема виконання рішень Конституційного Суду на практиці (реального захисту конституційних прав скаржника).

9. Непрозоре формування порядку денного Конституційного Суду

Порядок денний Конституційного Суду формується непрозоро, часто без дотримання логіки черговості конституційних проваджень. Згідно з інформацією, оприлюдненою Конституційним Судом на офіційному вебсайті, на розгляді Великої палати Суду перебуває 48 конституційних подань (розгляд деяких із них об'єднано в межах одного провадження), серед яких є навіть подання, одержані Судом ще у 2014 і 2015 роках¹. Аналіз щотижневих проектів порядку денного, які також публікуються на офіційному вебсайті Конституційного Суду², вказує на відсутність будь-яких закономірностей формування черговості розгляду Судом питань, віднесених до його компетенції, через що одні питання розглядаються всього за декілька місяців, а інші — фактично не розглядаються роками. Затягування розгляду конституційних проваджень не дозволяє Конституційному Суду вчасно реагувати на інституційні конфлікти, що негативно позначається на ефективності

¹ Конституційні подання. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-podannya-0>

² Порядок денний. <http://www.ccu.gov.ua/category/43>

Аналітичний матеріал підготовлено в межах проекту "Налагодження громадсько-парламентської взаємодії у конституційному процесі", що реалізується Центром політико-правових реформ у межах Програми USAID ПАДА, що виконується Фондом Східна Європа, за участі експертів Громадської мережі публічного права та адміністрації UPLAN у межах Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

всього механізму стримувань і противаг, а також на захисті конституційним прав і свобод громадян.

10. Неналежне мотивування рішень Конституційного Суду

Рішення Конституційного Суду часто мають фундаментальні вади, пов'язані з якістю мотивування — висловлення Судом аргументації на користь своєї юридичної позиції в мотивувальній частині рішення. У зв'язку з цим виникають суперечності між резолютивною та мотивувальною частиною рішення, а позиція Суду, відповідно до якої він обґрунтовує своє рішення стає незрозумілою. Така проблема виникає, навіть коли юридичні висновки Конституційного Суду у резолютивній частині рішення є юридично коректними, однак неналежне мотивування такої позиції Судом (тобто, коли положення резолютивної частини логічно не впливають з мотивувальної частини рішення Суду) все одно викликає негативне сприйняття таких актів як неправосудних або політично мотивованих з боку суспільства, що не сприяє виникненню довіри до самої інституції Конституційного Суду.

11. Неналежне оприлюднення актів Конституційного Суду

Відповідно до статті 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» оприлюднення всіх актів Суду за результатами конституційного провадження здійснюється на офіційному веб-сайті Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення. Але на практиці неодноразово трапляються ситуації, коли Конституційний Суд ухвалює рішення про визнання неконституційним відповідного закону (іншого акта) або його окремих положень (іншого акта), однак повний текст такого рішення оприлюднюється лише наступного дня, навіть, якщо закон (інший акт) або його окремі положення, що визнані неконституційними, втратили чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, про що громадяни можуть дізнатися лише постфактум. Не публікуються процесуальні ухвали КСУ, які мають вагомий суспільний інтерес.

12. Проблема перегляду рішень Конституційного Суду

Конституція України визначає, що діяльність Конституційного Суду ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків (частина друга статті 147), а також, що рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151-2). Однак, Конституція України не дає відповіді щодо юридичної природи актів Конституційного Суду, ухвалених всупереч конституційним параметрам діяльності Суду, які перелічені вище. Оскільки Конституційний Суд не може переглядати свої ж рішення, то проблема обов'язковості, остаточності та виконання актів, які ухвалені під впливом конфлікту інтересів, або які явно не відповідають критеріям обґрунтованості та верховенства права, є актуальною на сьогодні.

Постатейний виклад коментарів до Розділу XII «Конституційний Суд України» Конституції України

Стаття 148

1. В Україні найбільший склад (18 суддів) Конституційного Суду з-поміж усіх європейських держав. На практиці Конституційний Суд часто працює недоукомплектованим складом.

2. З'їзд суддів як суб'єкт призначення третини суддів Конституційного Суду України довів свою неефективність та заангажованість. Крім того, Конституційний Суд України, розглядаючи будь-які питання, які зачіпали інтереси судової влади, часто діяв необ'єктивно.

3. На практиці не відбувається повноцінного конкурсного відбору суддів Конституційного Суду. Лаконічна конституційна вимога хибно імплементована у законодавстві. Крім того, у Конституції не зазначається суб'єкта проведення конкурсного відбору.

4. Суб'єкти призначення суддів Конституційного Суду України часто не ухвалюють відповідних рішень, чим фактично повністю блокують діяльність органу, якщо кількість суддів менша кворуму, встановленому законом.

Стаття 148-1

Положення, що у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на діяльність Конституційного Суду з урахуванням пропозицій його Голови, не є рівнем конституційного регулювання.

Статті 149, 149-1

Конституція не передбачає будь-якого іншого механізму притягнення до відповідальності, тимчасового відсторонення від виконання обов'язків чи звільнення судді Конституційного Суду України, якщо сам Конституційний Суд України не реагує на відповідні порушення закону суддею.

Статті 150, 151, 151-1, 151-2

1. Конституція України не визначає кворуму Конституційного Суду, а також кількості голосів суддів, яка є достатньою для визнання акта неконституційним, що створює підґрунтя для можливих політичних спекуляцій на законодавчому рівні. Крім того, не передбачається законодавчих механізмів для *ad hoc* заміни суддів для розгляду справи, якщо, наприклад, неможливо сформувати кворум (конфлікт інтересів, заявлено велику кількість самовідводів тощо).

2. Верховний Суд як суб'єкт конституційного подання на практиці оспорує виключно питання, які становлять інтерес судової влади.

3. Для унітарної держави дивно наділяти орган регіонального самоврядування (Верховну Раду Автономної Республіки Крим) правом конституційного подання.

4. Незрозуміло, що мається на увазі, під поняття “закон”, яке вживається в абзаці другому пункту 1 частини першої статті 150 — буквально всі закони, які ухвалює Верховна Рада України (в т.ч. про внесення змін до Конституції України), чи виключно “звичайні закони”.

5. Незрозумілими є повноваження Конституційного Суду щодо перевірки конституційності актів індивідуальної дії (зокрема, кадрових актів).

6. Незрозумілий обсяг повноважень Конституційного Суду через можливу колізію між статтею 150 і частиною другою статті 137 (“з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим *Конституції України та законам України* Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з *одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності*”).

7. Інститут конституційної скарги все ще малоефективний в Україні. Незрозуміло, що мається на увазі під вичерпанням всіх інших національних засобів юридичного захисту.

8. Конституція не передбачає ситуації, коли неправосудне рішення з порушенням Конституції або при наявності конфлікту інтересів.

Стаття 152

1. Конституційний Суд України часто виходить за межі перевірки саме встановленої Конституцією України процедура розгляду, ухвалення або набрання актами чинності, аналізуючи, наприклад, регламентні парламентські процедури.

2. Існує проблема з виконання рішень Конституційного Суду на практиці.

3. Інститут відшкодування матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, в Україні не працює взагалі.