

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.1.30>

ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ СПРАВ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В УКРАЇНІ

Юрко С.С.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії та права
Черкаського державного технологічного університету,
адвокат Національної асоціації адвокатів України
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5960-6096>
e-mail: yurko.law@ukr.net*

Юрко С.С. Процедура розгляду справ конституційної юрисдикції в Україні.

Стаття присвячена дослідженню проблем і перспектив правового регулювання процедури розгляду справ конституційної юрисдикції в Україні. Встановлено, що здійснення завдань, покладених на Конституцією і Законом «Про Конституційний Суд України» на єдиний орган конституційної юрисдикції реалізовується у формі судового конституційного процесу, тобто спеціальної судової процедури. На теперішній час, здійснення такої процедури в загальному вигляді передбачено Розділом 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» та Регламентом Конституційного Суду. Більша частина судових процедур розгляду справ конституційної юрисдикції визначена на рівні підзаконного акту. Вважаємо, що такий підхід є хибним, оскільки ст. 19 Конституції України передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З'ясовано, що на процедурні проблеми діяльності Конституційного Суду у частині законодавчого урегулювання розбіжності судової практики, необхідності законодавчої деталізації та конкретизації важливих частин процедурних аспектів діяльності суду звертала свою увагу Венеціанська комісія. Встановлено, що в ряді країн Європи діють спеціальні кодекси конституційної юрисдикції або аналогічні процесуальні закони. Наприклад, Кодекс конституційної юрисдикції Республіки Молдова від 16 червня 1995 року має набагато більш високу якість юридичної техніки ніж аналогічні процедурні норми Закону України «Про Конституційний Суд України».

З метою вирішення означеної проблематики у Верховній Раді України нині продовжує розглядатись Проект Закону про конституційну процедуру № 4533 від 21 грудня 2020 року. Підтримуючи основні цілі цього Законопроекту, визначено його істотні недоліки, які нівелюють позитивні новели, які ним пропонуються. Наголошено, що відповідна законопроектна робота має опиратися на вітчизняну доктрину конституційного права, досвід кодифікації процесуального законодавства інших галузей права та відповідний зарубіжний досвід.

Ключові слова: конституційне судочинство, конституційна процедура, конституційне провадження, конституційна юрисдикція, конституційний процес.

Yurko S.S. Procedure for consideration of cases of constitutional jurisdiction in Ukraine.

The article is devoted to the study of problems and prospects of legal regulation of the procedure for consideration of cases of constitutional jurisdiction in Ukraine. The author establishes that the tasks entrusted to the single body of constitutional jurisdiction by the Constitution and the Law «On the Constitutional Court of Ukraine» are implemented in the form of judicial constitutional proceedings, i.e., a special judicial procedure. Currently, such a procedure is generally provided for in Section 2 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» and the Rules of Procedure of the Constitutional Court. Most of the judicial procedures for consideration of cases of constitutional jurisdiction are defined at the level of by-laws. The author believes that this approach is erroneous, since Article 19 of the Constitution of Ukraine provides that state and local self-government bodies and their officials are obliged to act only

on the basis, within the limits of their powers and in the manner provided for by the Constitution and laws of Ukraine.

It is established that the Venice Commission has drawn its attention to the procedural problems of the Constitutional Court in terms of legislative regulation of the divergence of judicial practice, the need for legislative detail and specification of important parts of the procedural aspects of the court's activities. It has been established that a number of European countries have special codes of constitutional jurisdiction or similar procedural laws. For example, the Code of Constitutional Jurisdiction of the Republic of Moldova of 16 June 1995 has a much higher quality of legal technique than similar procedural provisions of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine».

In order to address the above issues, the Draft Law on Constitutional Procedure No 4533 of 21 December 2020 is currently being considered by the Verkhovna Rada of Ukraine. While supporting the main objectives of this Draft Law, the author identifies its significant shortcomings which offset the positive novelties proposed by it. It is emphasised that the relevant legislative work should be based on the national doctrine of constitutional law, the experience of codification of procedural legislation of other branches of law and relevant foreign experience.

Key words: constitutional justice, constitutional procedure, constitutional proceedings, constitutional jurisdiction, constitutional process.

Постановка проблеми. Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод гарантує право кожному на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, при визначенні цивільних прав і обов'язків особи чи при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, що пред'являється особі [1]. Право на справедливий суд є складовою принципу верховенства права і охоплює надзвичайно широке поле різноманітних категорій, включаючи в себе інституційні, організаційні і процедурно-процесуальні аспекти. Однією із найбільш важливих гарантій реалізації права на справедливий суд є наявність чітких законодавчих судових процедур під час розгляду справ у судах, постановлення і виконання його рішень. Важливо щоб такі процедури закріплювались саме на законодавчому рівні, оскільки ст. 19 Конституції України передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Тобто взаємодія фізичних і юридичних осіб із органами судової влади має відбуватися в рамках процедур визначених законами.

Вказане положення Основного Закону повною мірою реалізовано щодо діяльності судів з розгляду цивільних і кримінальних справ, адміністративних і господарських судів у відповідних процесуальних кодексах. Діяльність Конституційного Суду України в цьому аспекті є найбільш сумнівною, оскільки у сфері розгляду справ конституційної юрисдикції відсутній власний процесуальний кодекс. Закон України «Про конституційний суд» регулює лише найбільш загальні засади взаємодії фізичних та юридичних осіб із єдиним органом конституційної юрисдикції, що актуалізує необхідність вивчення означеної проблематики та удосконалення відповідного законодавства.

Стан опрацювання. Питання процедури розгляду справ конституційної юрисдикції та процесуального аспекту діяльності Конституційного Суду України становили предмет досліджень таких науковців як М. Тесленко, О. Євсєєв, М. Гультай, В. Лемак, О. Петришин, В. Тихий, М. Костицький та ін.

Метою статті є критичний аналіз правового регулювання процедури розгляду справ конституційної юрисдикції в Україні.

Вклад основного матеріалу. Конституційний Суд України (далі – КСУ) є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України [3].

Діяльність КСУ щодо здійснення завдань, покладених на нього Конституцією і Законом «Про Конституційний Суд України», реалізовується у формі судового конституційного процесу, тобто спеціальної судової процедури [4, с. 158]. Така спеціальна судова процедура визначена передусім Розділом 2 Закону України «Про Конституційний Суд України», який складається із 48 статей [3], чого, на наш погляд, явно недостатньо для врегулювання конституційного провадження. Тому досить багато процесуальних аспектів діяльності КСУ визначено на підзаконному рівні Регламентом КСУ, що затверджений відповідною постановою 22 лютого 2018 року [5].

Вважаємо, що такий підхід є хибним, оскільки ст. 19 Конституції України передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Можливість КСУ самостійно врегулювати власну ж процедуру діяльності є сумнівним з точки зору дотримання принципу “rule of law” (правовладдя) і потенційно надає занадто широкі можливості для дискреційних повноважень.

На теперішній час Закон «Про Конституційний Суд України» не визначає: розгорнутої системи принципів конституційного провадження та правового статусу учасників, їх прав та обов'язків, порядку формування складу суду та вирішення відводів, доказів та доказування, процесуальних заходів примусу, детального порядку проведення засідань та ін. Частина цих питань звісно отримує свій розвиток у Регламенті, але, на наш погляд, такі положення слід вирішувати на законодавчому рівні, законодавчим органом, який обрано народом України.

За роки незалежності КСУ неодноразово ставав заручником політичних інтриг або ініціатором політичних скандалів та одіозних рішень. Зокрема варто згадати Рішення № 22-рп/2003 від 25 грудня 2003 року [6], в якому КСУ розтлумачив частину третьої статті 103 Конституції України, відповідно до якої, одна й та сама особа не може бути президентом України більше ніж два строки підряд. Цим рішенням Конституційний Суд України дозволив Леоніду Кучмі балотуватись на посаду президента України третій раз поспіль, проте останній цим правом не скористався. У 2010 році КСУ відмовив у відкритті конституційного подання Президента України та 50 народних депутатів щодо роз'яснення норм Основного Закону у частині обмеження терміну розміщення іноземних військових баз в Україні. Після цього, як відомо, відбулося підписання сумнозвісної Угоди між Україною і Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, якою було подовжено розміщення військових баз країни-агресора в Криму з 2017 до 2042 року з автоматичним продовженням на 5 років. Перелік досить спірних рішень КСУ можна продовжувати, але це є лише ємпіричним підтвердженням необхідності переосмислення різних аспектів діяльності органу конституційної юрисдикції.

На процедурні проблеми діяльності КСУ звертали свою увагу і міжнародні організації. Зокрема, у другому Терміновому висновку CDL-AD(2020)039-е Венеційська комісія звернула увагу українського парламенту на ряд проблемних аспектів організаційного, процедурного, змістовного та функціонального характеру у діяльності КСУ, що потенційно можуть бути унормовані шляхом законодавчого врегулювання (наприклад, щодо: законодавчого урегулювання розбіжності судової практики, сформованої сенатами КСУ; необхідності законодавчої деталізації та конкретизації важливих частин процедурних аспектів КС особливо в тій частині, що створюють права або обов'язки для фізичних осіб; покращення рівня правової аргументації Суду в частині належної аргументації та мотивування кожного законодавчого положення, визнаного Судом неконституційним та ін.) [7].

Звичайно, КСУ має зберігати також певну адміністративну самостійність та можливість регулювати внутрішні несуттєві процедурні формальності у Регламенті. Але основні правила конституційного провадження мають бути визначені, на наш погляд, на рівні закону або кодексу. Наприклад, у Республіці Молдова, окрім Закону «Про Конституційний суд» від 13 грудня 1994 року, діє також Кодекс конституційної юрисдикції від 16 червня 1995 року [8]. У відповідному Кодексі чітко визначено: загальні положення (глава 1); принципи (глава 2); склад суду і відводи (глава 4); правовий статус учасників (глава 5); процесуальні строки (глава 6); загальна процедура і стадії процесу (глава 3, 7, 8, 10); акти суду (глава 9); судові витрати (глава 11) та ін. питання. Стаття 3 Закону Латвійської Республіки «Про Конституційний суд» закріплює, що Регламентом Конституційного Суду, що затверджується самим Конституційним Судом регулюються лише внутрішні питання Конституційного Суду, правила професійної поведінки суддів Конституційного Суду, структура апарату Конституційного Суду, управління документами тощо [9]. Тобто зовнішні взаємовідносини також врегульовані на законодавчому рівні.

В Україні діюча модель регулювання процесуальної діяльності КСУ різко відрізняється від процесуальної регламентації діяльності судів інших юрисдикцій. Взаємодія учасників конституційного провадження і влади в особі КСУ фактично відбувається у порядку, що визначений підзаконним актом, прийнятим органом, що не обирається демократично. Виходом із цієї ситуації може бути прийняття окремого кодексу з питань конституційного судочинства.

З метою вирішення означеної нами проблематики у Верховній Раді України нині продовжує розглядатись Проект Закону про конституційну процедуру № 4533 від 21 грудня 2020 року (далі – Зако-

нопроект) [10]. Метою Законопроекту є урегулювання процедурної і процесуальної діяльності Конституційного Суду України в межах та обсягу, передбачених статтею 153 Конституції України. Законопроектом пропонується шляхом прийняття окремого законодавчого акту привести у відповідність із вказаною конституційною вимогою порядок здійснення Конституційним Судом України своїх повноважень під час розгляду справ конституційної юрисдикції, підстави і порядок звернення до нього, процедуру розгляду ним справ, постановлення і виконання його рішень, надання висновків.

Загалом, підтримуючи основні цілі цього Законопроекту, слід також звернути увагу на окремі його недоліки.

По-перше Законопроект як слідує з його назви та змісту оперує поняттям «конституційна процедура» як основним для означення діяльності КСУ. У доктрині конституційного права це поняття переважно має інше змістове навантаження. Так, зокрема, В. Погорілко та О. Фрицький відзначають, що термін «конституційний процес» використовується в літературі і як синонім терміну «конституційна процедура», і визначається як вид законодавчого процесу (законодавчої процедури), порядок внесення змін до Конституції відповідно до статей 154–159 Основного Закону [11, с. 436]. У дисертаційному дослідженні О. Євсєєва, присвяченій дослідженню процедур у конституційному праві, автор пропонує таке визначення: «конституційно-правова процедура – різновид юридичної процедури, що спрямований на досягнення конституційно-правового результату, який виражається у формуванні конституційно-правових норм, утворенні або припиненні існування суб'єктів конституційного права, попередженні правопорушень у конституційно-правовій сфері або у виникненні, реалізації, зміні чи припиненні певного конституційного правовідношення» [12, с. 8].

Тобто на доктринальному рівні поняття конституційна процедура застосовується для позначення в першу чергу процедури формування конституційно-правових норм, прийняття і внесення змін до Конституції.

По-друге Законопроект не містить якісного переосмислення діючої регламентації процедури розгляду справ конституційної юрисдикції в Україні. Проект закону складається із восьми розділів та 65 статей, переважна більшість яких повністю або частково відтворює положення Закону України «Про Конституційний Суд України», які поданим Законопроектом пропонується виключити з його тексту. Автори пропонують лише окремі доповнення по певним вузьким питанням: конституційної доктрини (ст. 3), запровадження реєстру актів КСУ та публічний доступ до нього (ст. 8), автоматизованої системи документообігу КСУ та автоматизованого (випадкового) розподілу справ між судьями (ст. 9) тощо. Порівняльно-правовий аналіз Кодексу конституційної юрисдикції Республіки Молдова від 16 червня 1995 року та Законопроекту свідчить про зовсім різний рівень і якість законопроектної роботи. Вважаємо, що логіка проекту закону України або кодексу щодо правового регулювання процедури розгляду справ конституційної юрисдикції має враховувати насамперед логіку іншого процесуального законодавства України, що вже склалася.

По-третє Законопроект не вирішує, на наш погляд, власного ж завдання – визначення процедури і меж здійснення Конституційним Судом України своїх повноважень під час розгляду справ конституційної юрисдикції. Оскільки Законопроект в більшості дублює положення Закону України «Про Конституційний Суд України», деталі регулювання процесуальної діяльності КСУ залишатимуться у Регламенті. Наприклад, учасникам конституційного провадження, а також їх правам та обов'язкам присвячено всього три статті (ст. 17–19). Законопроект не визначає особливостей статусу свідків, експертів, спеціалістів, суб'єктів конституційних звернень тощо. Аналогічне стосується також й інших положень.

Висновки. Однією із найбільш важливих гарантій реалізації права на справедливий суд є наявність чітких, встановлених законами, судових процедур під час розгляду справ у судах, постановлення і виконання його рішень. На нашу думку, важливо щоб такі процедури закріплювались саме на законодавчому рівні як того вимагає ст. 19 Конституції України. На теперішній час, процедура розгляду справ конституційної юрисдикції продовжує регулюватись переважно на підзаконному рівні.

З метою вирішення цього питання, на розгляді у Верховній Раді України перебуває Проект Закону про конституційну процедуру № 4533 від 21 грудня 2020 року. Вважаємо, що цей законопроект має істотні недоліки і не вирішить основних проблем правового регулювання розгляду справ конституційної юрисдикції в Україні. Відповідна законопроектна робота має опиратися на вітчизняну доктрину конституційного права, досвід кодифікації процесуального законодавства інших галузей права та відповідний зарубіжний досвід.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. Урядовий кур'єр. 2010. № 215.
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. с. 141.
3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
4. Костицький М. Доказування в конституційному судовому процесі. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4-5. С. 158–163.
5. Регламент Конституційного Суду України: Постанова КС України від 22.02.2018 р. № 1-п. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/reglament_2.pdf.
6. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року у справі № 1-46/2003 (справа щодо строків перебування на посту Президента України). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03#Text>.
7. Ukraine - Urgent opinion on the Reform of the Constitutional Court, endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 at its 125th online Plenary Session (11-12 December 2020), CDL-AD(2020)039-e. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)039-e).
8. Кодекс конституційної юрисдикції Республіки Молдова від 16 червня 1995 року № 502. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122076&lang=ru.
9. The Law on the Constitutional Court. Consolidated version as of 30-06-2020. The Law was published in: Lietuvos aidas (state newspaper) 1993, No 24-0; Valstybės žinios (Official Gazette) 1993, No 6-120, identification code 0931010ISTA0000I-67. URL: <https://www.lrkt.lt/en/about-the-court/legal-information/the-law-on-the-constitutional-court/1475>.
10. Проект Закону про конституційну процедуру № 4533 від 21 грудня 2020 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=4533>.
11. Конституційне право України: підручник / під. ред.: В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, О.В. Городецький та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2003. 732 с.
12. Євсєєв О.П. Процедури в конституційному праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Х., 2008. 19 с.