

**Мартинюк Р. Нормативне визначення суб'єктів звернення до Конституційного Суду України та механізму формування складу Суду як гарантії забезпечення його позаполітичного статусу і компетентності // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – Випуск 37. – С. 156-162.**

*Мартинюк Роман Станіславович – кандидат політичних наук, в. о. доцента кафедри державно-правових дисциплін правничого факультету Національного університету “Острозька академія”*

Конституційне право

**Нормативне визначення суб'єктів звернення до Конституційного Суду України та механізму формування складу Суду як гарантії забезпечення його позаполітичного статусу і компетентності**

Становлення в сучасній Україні правової державності, утвердження принципів верховенства закону (Конституції) та верховенства права, необхідність забезпечення реального поділу влади і, у кінцевому рахунку, конституційних прав і свобод особи, актуалізує необхідність дослідження проблематики забезпечення позаполітичного статусу органу конституційної юрисдикції та його ролі в забезпеченні конституційної законності.

Практика діяльності Конституційного Суду України в умовах відсутності попереднього досвіду конституційного судочинства, низької правової і політичної культури посадових осіб державного апарату, їх намагання проігнорувати конституційні приписи, спроб окремих владних структур вийти за межі окресленої Основним Законом України сфери їх компетенції, вдаватись до власного суб'єктивного тлумачення норм Конституції України та ціла низка інших негативних чинників надають додаткової необхідності дослідженню питання про механізм формування складу органу конституційної юрисдикції та забезпечення високого професійного рівня його діяльності.

Тільки деполітизована конституційна юстиція може забезпечити утвердження верховенства закону. Тому Конституційний Суд України, керуючись суто правовими критеріями, зобов'язаний визначити: де закінчується право та закон і починається політика. Лише в такому випадку Конституційний Суд України може належним чином забезпечувати стабільність функціонування державного механізму і баланс влад.

Досягнення відстороненості Конституційного Суду України від сфери політики, без перебільшення, є вкрай важким завданням, зважаючи хоча б на зміст його компетенції. Головним об'єктом діяльності Конституційного Суду України є Основний Закон держави, а завданням – гарантування його верховенства. Сама ж Конституція України значною мірою складається з норм, які безпосередньо регулюють державно-політичні відносини владарювання. Учасниками відповідних відносин є вищі органи державної влади України і саме вони є найбільш активними суб'єктами політичних дій [1].

Особливості функціонування Конституційного Суду України в механізмі державної влади зумовлені формами його процесуальної діяльності. Положення Основного Закону України та Закону України “Про Конституційний Суд України” [2] орієнтують його на вирішення питань права. Політичне положення і юридичний статус а також суспільне сприйняття органу конституційної юрисдикції в Україні залежатимуть насамперед від його максимального віддалення й відсторонення від прямого політичного процесу [3]. Позаполітичний статус органу конституційної юрисдикції має принципове значення, адже політично залежний Конституційний Суд України автоматично стає неспроможним виконувати повноваження, передбачені ч. 1 ст. 150 Конституції України: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України [4]. Досягнення позаполітичного статусу означає, насамперед, що Конституційний Суд України має відмовитись від тлумачення політичних питань, не виражених у правових нормах [5].

Незалежність Конституційного Суду України від сфери політики є однією із ключових передумов забезпечення верховенства Конституції України і побудови реальної системи стримувань і противаг. В іншому випадку Суд перетвориться з неупередженого арбітра на прихильника тієї чи іншої сторони в політичному протистоянні. Оскільки Конституція України є втіленням політико-правових норм, Конституційний Суд України, виступаючи на захист Основного Закону, не може не сприймати проблем політики. Водночас, правова сутність Конституційного Суду України не дозволяє йому розглядати політичні питання. Тому рішення судового органу конституційного контролю, які повинні враховувати політичні аспекти, насамперед мають бути обґрунтованими із правових позицій, забезпечуючи верховенство права а не політичну доцільність. Застосовуючи ті або інші конституційні норми до різних сфер політичного життя, Конституційний Суд України тим самим має вирішувати не політичні, а правові питання, утримуючи державне владарювання у встановлених конституційно-правових межах. Цим він опосередковано впливає на політичні відносини, виступаючи водночас не як учасник політичного процесу, а як охоронець Конституції України і права взагалі [6]. Позаполітичний статус Конституційного Суду України означає, що Суд є вищим охоронцем Конституції України. Щодо інших вищих владних структур він виконує стримувальну й обмежувальну функції, забезпечуючи функціонування механізму влади у визначених рамках конституційних відносин поділу, рівноваги і взаємодії. Це, зокрема, означає, що Суд у своїй діяльності в аспекті контролю над актами вищих органів державної влади: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, сам не може зазнавати контролю зі сторони останніх. Навпаки, його завданням є підпорядкування політики праву. Рішення та висновки Суду вводять державну політику в рамки, визначені Основним Законом України, оскільки вони завжди повинні бути вирішенням питань права а не актами політичної волі. Отже, Конституційному Суду України не притаманна політична функція. Дилема політики і права в діяльності Конституційного Суду України має

розв'язуватись у той спосіб, що Суд прийматиме позаполітичні рішення, рішення, які не переступатимуть межу права [7].

У даному відношенні важливим є те, що рішення Конституційного Суду України не є актами політичної волі і не можуть обумовлюватись мотивами політичної доцільності. Суд завжди вирішує питання права. Реалізація Конституційним Судом України своїх повноважень є не що інше, як здійснення правосуддя, яке полягає в застосуванні норм Конституції України до законів та інших правових актів, конституційність яких оспорується, у оцінці їх конституційності.

Особлива значущість конституційного правосуддя в механізмі забезпечення реальної дії системи стримувань і противаг була засвідчена подіями після видання Президентом України відомого Указу “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” від 2 квітня 2007 р. Рішення, що належало прийняти органу конституційної юрисдикції, належало до так званих компетенційних спорів і мало безпрецедентну політичну вагу. У цьому рішенні мала знайти відображення та унікальна роль, яку відіграє конституційне правосуддя як гарант верховенства права, у врегулюванні політичних конфліктів, учасниками яких є вищі органи державної влади. Воно також демонструвало, яку вирішальну роль відіграє Конституційний Суд України в наповненні конкретним змістом узагальнених і пробільних конституційних положень про статус вищих органів державної влади України, окремі елементи діючої системи стримувань і противаг, а відтак, у розвитку змішаної форми правління в Україні.

Було очевидно, що за будь-якого результату рішення органу конституційної юрисдикції, на яке очікували основні учасники політичного конфлікту, матиме доленосне значення в новітній політичній історії України. Це рішення Конституційного Суду України набувало особливої значущості з огляду на перспективи утвердження в Україні демократичної, правової держави навіть за умови вкрай низької легітимності Конституційного Суду України у згаданий період (станом на квітень 2007 р.), спричиненої низьким фаховим рівнем підготовки суддів, дев'ятимісячним терміном бездіяльності Суду,

особистими моральними стандартами суддів [8], а відповідно, готовністю приймати політично визначені (партіями, що склали парламентську більшість у Верховній Раді України) рішення. Безпрецедентність політичного конфлікту і зумовленої ним конституційної кризи визначали всю принципову необхідність розв'язання згаданого конфлікту у правовій формі. Навіть за умови крайньої нелегітимності Суду, політичної залежності суддів і високої ймовірності прийняття відверто неправового рішення, саме рішення Конституційного Суду України ставало категорично важливим. Відмова вирішувати згаданий глибинний політичний конфлікт на найвищому рівні, виходячи з рішення Суду, стало б красномовним і вкрай зловіщим прецедентом правового нігілізму і спроби неправового (позасудового) вирішення конфлікту між вищими органами державної влади. Це був би надто серйозний аргумент на користь твердження про неспроможність України відбутися як правовій, демократичній державі.

Конституційний Суд України має бути незалежним, але його незалежність не повинна набувати ознак необмеженості, що б провокувало Суд посягати на права громадян. За своїм функціональним призначенням зусилля Конституційного Суду України повинні бути спрямовані на те, щоб усі гілки державної влади діяли в межах Конституції та законів України, своєї компетенції і не підміняли, не дублювали одна одну. І якщо Конституційний Суд України виконує функцію арбітражу у спорах про компетенцію між вищими органами державної влади, то тим більше він не має права брати на себе політичних за змістом повноважень.

Реальне досягнення позаполітичного статусу Конституційного Суду України у вітчизняній державно-правовій практиці, на жаль, допоки залишається нерозв'язаною проблемою, яка відображає загальну ситуацію із залежністю судових органів в Україні від інших владних структур. Справа щодо строків перебування на посту Президента України від 25.12.2003 р. (Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення ч. 3 ст. 103 Конституції України) та обставини розгляду справи

щодо Указу Президента України “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” від 2 квітня 2007 р. засвідчили всю складність дотримання вимоги політичної нейтральності і правової неупередженості Суду.

Можливість використання органу конституційної юрисдикції як інструменту політичної боротьби у значній мірі залежить від нормативно визначеного механізму формування складу Суду та кола осіб, які можуть виступати суб’єктами звернення до Суду. Саме ці фактори визначально впливають на перенесення політичних дебатів до Конституційного Суду України.

Зокрема, наділення Суду правом за власною ініціативою розглядати питання своєї компетенції може за певних умов перетворити його на орган політичного обвинувачення [9]. Тому Конституційний Суд України не повинен мати права самостійно ініціювати прийняття власних актів.

Звідси, одним із важливих засобів попередження можливості залучення Конституційного Суду України у сферу політики як її активного учасника, а відтак, можливості домінування Суду над будь-якою гілкою влади є відсутність у органу конституційної юрисдикції права самостійно ініціювати прийняття рішення чи давання висновку. Конституційний Суд України вчиняє відповідні дії тільки за запитом визначеного законодавством переліку суб’єктів. Та обставина, що Конституційний Суд України не може розглядати будь-яке питання за власною ініціативою, попереджує для нього можливість зайняти активну позицію в політичному процесі, вирішувати із власної ініціативи актуальні питання, які виникають у суспільстві і державі. Відсутність у Суду зазначеної можливості слід розглядати як ключовий законодавчий чинник, що перешкоджає органу конституційної юрисдикції вийти за його функціональні межі і стати “позитивним” законодавцем.

Іншою найважливішою гарантією забезпечення реальної незалежності Конституційного Суду України в системі стримувань і противаг є нормативний механізм формування складу Суду. Цьому завданню мало б слугувати закріплення нормативного положення (бажано на рівні Основного Закону України і в Законі України “Про Конституційний Суд України”) про те, що

“судді Конституційного Суду України продовжують виконувати свої повноваження до вступу на посаду новообраних суддів”. Автор має на увазі механізм, за яким суддя Конституційного Суду України, який закінчив свій дев’ятирічний термін повноважень, продовжує виконувати повноваження судді, допоки орган, що призначав (обирав) на посаду суддю Суду, не призначить (обере) на посаду його наступника і той (новообраний суддя) не складе присяги на урочистому засіданні Верховної Ради України. У рідкі, коли кілька суддів Конституційного Суду України, призначених (обраних) відповідним суб’єктом, одночасно припиняють повноваження судді Конституційного Суду України, суб’єкт їх призначення (обрання) має здійснити призначення (обрання) необхідної кількості суддів. Такий механізм заміщення суддів Конституційного Суду України на посаді, зрозуміло, не діяв би в ситуації, коли суддя припиняв би свої повноваження за екстраординарних обставин, перерахованих пунктами 3-9 ст. 126 Конституції України а саме: неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров’я; порушення суддею вимог щодо несумісності; порушення суддею присяги; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; припинення його громадянства; визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим; подання суддею заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням. Перераховані обставини є справді екстраординарними і трапляються нечасто. З огляду на це є малоімовірним, щоб вони могли створити реальну небезпеку зменшення кількості суддів у складі Конституційного Суду України до критичної межі (дванадцяти) й унеможливити проведення пленарних засідань Суду. Відтак, запропоновані нормативні зміни в механізмі заміщення суддів Конституційного Суду України на посаді зменшили б ризик припинення роботи органу конституційної юрисдикції і не дозволили б суб’єкту, уповноваженому призначати суддів, зловживати цим правом.

Характеризуючи новели, запроваджені поправками до Конституції України, що стосуються організації конституційного правосуддя в Україні, неоднозначної оцінки заслуговують положення п. 22 ст. 106 нової редакції Конституції України, яке вказує, що Президент України “призначає на посади

та звільняє з посад третину складу Конституційного Суду України” та п. 26 ст. 85, який вказує, що “до повноважень Верховної Ради України належить... призначення на посади та звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України”.

У сфері державно-правової теорії загально визнано, що формування суддівського корпусу шляхом призначення парламентом чи главою держави, за загальним правилом, має бути обмежене конституційним терміном повноважень на займаній посаді.

Якщо вважати за можливе, що звільнення суддів Конституційного Суду України здійснюватиметься Президентом України та Верховною Радою України не з підстав, передбачених ст. 126 Конституції України, то цитована конституційна зміна заперечує рівний статус, незалежність і баланс усіх гілок влади, порушує систему стримувань і противаг.

Взагалі дослідник вважає, що право Глави держави і Парламенту достроково припиняти повноваження суддів Конституційного Суду України надмірно розширює прерогативи Президента України та Верховної Ради України у сфері організації конституційного правосуддя.

В умовах реального демократичного режиму особливого значення набуває той фундаментальний принцип, згідно з яким судді виконують свої обов’язки, перебуваючи в повній незалежності як від глави держави, так і законодавчої влади. Надання можливості зняття суддів, яку президент чи орган законодавчої влади можуть застосовувати у разі незадоволення певним судовим рішенням із політичних мотивів, спростовує принцип незалежності суддів. Автор вважає за найкраще, щоб повноваження суддів Конституційного Суду України могли бути припинені лише в судовому порядку.

Це, фактично, може стати першим кроком до скасування незалежності суддів Конституційного Суду України, який призведе до того, що судді стануть політично залежними, оскільки будуть змушені у процесі своєї діяльності доводити Верховній Раді України і Главі держави свою “профпридатність”, а фактично – політичну лояльність. Повний дев’ятирічний термін зайняття суддею посади забезпечував би йому можливість бути у своїй діяльності



непідконтрольним жодній із гілок влади і був би однією з гарантій незалежності Конституційного Суду України і суддів.

Описана проблема, однак, може бути нейтралізована за умови, що в Законі “Про Конституційний Суд України” буде виписаний вичерпний і конкретизований перелік підстав звільнення суддів Конституційного Суду України за ініціативою Глави держави чи Верховної Ради України. Такий перелік буде додатковою гарантією проти довільного тлумачення згаданої конституційної норми і, відповідно, зловживань цим тлумаченням із боку зацікавлених суб’єктів.

Ще однією принциповою проблемою, що характеризує механізм формування складу органу конституційної юрисдикції і у значній мірі обумовлює політичну залежність суддів Конституційного Суду України, є проблема потрапляння на посаду судді Конституційного Суду України осіб без відповідних цій посаді фахових і моральних характеристик. 20 квітня 2007 р., під час розгляду справи щодо Указу Президента України від 2 квітня 2007 р. “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України” представник Президента України в Конституційному Суді України В. Шаповал заявив, що прийняв для себе принципове рішення: після закінчення розгляду справи про відповідність Конституції Указу Президента він у жодному статусі не братиме участі в роботі Суду, який не має беззаперечної довіри в суспільстві. Коментуючи своє рішення, професор В. Шаповал сказав: “Я вільна людина, і основна теза – я хочу позбутися необхідності подавати декому руку”. Варто згадати й інші слова представника Президента України в Конституційному Суді України: “Мені важко уявити ситуацію, щоб суддю високого суду підозрювали у вчиненні корупційних діянь, а він не заявив би про самовідвід для того, щоб відкинути хоча б найменші підозри у своїй об’єктивності” [10]. Зроблена професором Шаповалом заява стала красномовною ілюстрацією усієї міри непрофесійності, некомпетентності, низьких особистих моральних стандартів та політичної упередженості суддів органу конституційної юрисдикції.

Вважаємо, що досягнення належного рівня незалежності і професійності Конституційного Суду України можливе засобом уведення (на законодавчому рівні) додаткового цензу до претендентів на посаду судді органу конституційної юрисдикції. Абз. 1 ст. 16 Закону України “Про Конституційний Суд України” (“Вимоги до судді Конституційного Суду України”), що містить вичерпний перелік вимог, яким має відповідати суддя а саме: досягти на день призначення сорока років, мати вищу юридичну освіту, стаж практичної, наукової або педагогічної роботи за фахом не менше десяти років, володіти державною мовою і проживати в Україні протягом останніх двадцяти років, має бути доповнений ще однією умовою: судьями Конституційного Суду України стають особи із числа відомих юристів України. Очевидно, що поняття “відомий юрист України” потребує нормативного уточнення: це мають бути судді-практики із числа суддів вищих судів України а також професори права з науковим званням не нижче доктора. Дослідник вважає, що застосування згаданого критерію відповідності дозволить сформувати справді професійний склад суддів, спроможних вирішувати теоретичні і практичні завдання того рівня складності, які, звичайно, покладаються на орган конституційної юрисдикції.

1. Шаповал В. Становлення конституційної юрисдикції в Україні // Правова держава. – 1998. – Випук 9. – С. 115; 2. Закон України “Про Конституційний Суд України” // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – С. 272; 3. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // Право України. – 1998. – № 5. – С. 29; 4. Полянський А. Правові аспекти взаємозв’язку принципу незалежності суду з реалізацією функції правосуддя // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2002. – Випуск 15. – С. 144; 5. Тихий В. Правотлумачення Конституційним Судом та правова природа його рішень // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1. – С. 63; 6. Тесленко М. Взаємозв’язок права і політики в діяльності Конституційного Суду України // Право України. – 1999. – № 10. – С. 12, 13; 7. Скомороха В. Конституційне правосуддя – веління часу // Право України. – 2001. – № 10. – С.

7; **8.** Представник Президента в Конституційному Суді Володимир Шаповал заявляє, що має намір піти у відставку, оскільки Суд не має “беззаперечної довіри в суспільстві” // <http://www.pravda.com.ua/news/2007/4/20/57754.htm>; **9.** Скомороха В., Пшеничний І. Конституційний контроль: питання розгляду справ, характеру та змісту рішень Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 1. – С. 62; **10.** Представник Президента в Конституційному Суді Володимир Шаповал заявляє, що має намір піти у відставку, оскільки Суд не має “беззаперечної довіри в суспільстві” // <http://www.pravda.com.ua/news/2007/4/20/57754.htm>