

УДК 342.11.2

## ПРОБЛЕМИ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

### PROBLEMS OF EXECUTION OF DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

**Бєлов Д.М.,**

*доктор юридичних наук, професор кафедри  
конституційного права та порівняльного правознавства  
ДНВЗ «Ужгородський національний університет»*

**Мишанич К.С.,**

*студентка юридичного факультету  
ДНВЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена особливостям конституційно-правового статусу Конституційного Суду України. Автори досліджують специфіку правової природи рішень органу конституційної юрисдикції. Визначаються можливі шляхи удосконалення процедури виконання рішень Конституційного Суду України.

**Ключові слова:** Конституційний Суд України, рішення Конституційного Суду України, виконання рішень Конституційного Суду України.

Статья посвящена особенностям конституционно-правового статуса Конституционного Суда Украины. Авторы исследуют специфику правовой природы решений органа конституционной юрисдикции. Определяются возможные пути усовершенствования процедуры выполнения решений Конституционного Суда Украины.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд Украины, решения Конституционного Суда Украины, выполнения решений Конституционного Суда Украины.

The article is devoted to the peculiarities of the constitutional and legal status of the Constitutional Court of Ukraine. The authors examine the specific legal nature of the resolutions of the constitutional jurisdiction. Identify possible ways to improve the implementation of resolutions of the Constitutional Court procedures.

**Key words:** Constitutional Court of Ukraine, resolution of the Constitutional Court of Ukraine, implementation of resolutions of the Constitutional Court of Ukraine.

**Постановка проблеми.** Найважливішою з проблем у практичному здійсненні повноважень Конституційного Суду України є виконання його рішень, без вирішення якої не можна говорити не лише про гарантування верховенства Конституції України, принципу поділу влади, а й про наявність судової влади як такої.

На жаль, в умовах реальної практики правозастосування в Україні непоодиноким є випадки ігнорування і навіть прямого порушення конституційних прав і свобод громадян із боку органів державної влади і місцевого самоврядування, що зумовлено саме відсутністю детального регулювання порядку реалізації зазначених прав у законах та інструкціях.

**Метою** роботи є комплексне дослідження проблеми виконання рішень Конституційного Суду України, а також дійти висновку та прийняти рішення щодо надання пропозицій про створення механізму виконання рішень Конституційного Суду Украї-

ни, а також передбачити санкції та відповідальність за невиконання рішення та строки їх виконання.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до поставленої мети визначено такі завдання: провести дослідження щодо проблеми виконання рішень найвищого органу конституційної юрисдикції; охарактеризувати причини цієї проблеми та шляхи їх вирішення; надати рекомендації щодо створення та необхідності застосування механізму політичної відповідальності в разі невиконання, неналежного виконання або ухилення від виконання рішень.

Згідно зі ст. 150 Конституції України Конституційний Суд України ухвалює рішення, що є обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені [1, с. 50]. Вони підлягають опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України [2, с. 108].

Р. Мартинюк зазначає, що Конституційний Суд України має за мету забезпечення єдино правильного розуміння й водночас застосування Конституції та законів України, є однією з найважливіших ознак правової держави: права органу конституційної юрисдикції у встановлених законом формах здійснювати контроль за відповідністю Конституції України чинному законодавству, а також гарантувати верховенство Конституції України як Основного Закону держави на всій території України [3, с. 146].

Відповідно до чинних норм Закону України «Про Конституційний Суд України», копії рішень і висновків Конституційного Суду України надсилаються наступного робочого дня після їх офіційного оприлюднення суб'єкту права на конституційне подання чи конституційне звернення, з ініціативи якого розглядалася справа, до Міністерства юстиції України, а також до органу влади, що прийняв правовий акт, який був предметом розгляду в Конституційному Суді України.

Однією з найважливіших проблем щодо виконання своїх повноважень Конституційним Судом України є проблема виконання його рішень, що наразі є одним із найбільш обговорюваних питань у колі правознавців, адже ставить під сумнів поділ влади як такої, гарантування найвищої юридичної сили Конституції України та наявність судочинства загалом.

Проблема виконання рішень судових органів влади, особливо Конституційного Суду України, беззаперечно є актуальною в теоретичному та практичному плані. Її актуальність обумовлена якнайменше трьома обставинами:

- 1) тим, що вирішення проблеми стосується діяльності найвищих органів державної влади;
- 2) відсутність та недосконалість належного правового регулювання виконання рішень Конституційного Суду України;
- 3) відсутність твердої основи щодо всезагального, науково-обґрунтованого дослідження практики виконання рішень органу конституційної юстиції та відповідного аналізу перспектив розвитку сфери цієї діяльності [4, с. 69–70].

В умовах реалізації практики правозастосовної діяльності в Україні не рідкими є випадки прямого та систематичного ігнорування і порушення конституційних прав і свобод громадян із боку органів державної влади і місцевого самоврядування, що зумовлені саме відсутністю детального регулювання порядку реалізації зазначених прав у законах та інструкціях [5, с. 76]. Насправді, усвідомлюючи всю ситуацію, яка склалася в державі, можна сказати, що ми маємо справу з доктриною універсальної, всезагальної дії законів та підзаконних актів. Зі сказаного можна дійти висновку, що Основний Закон держави, який гарантує та забезпечує права та свободи, стає, як за періоду Радянського Союзу, простим джерелом законодавства.

Беручи до уваги вищенаведене, можна стверджувати про розповсюдження та популяризацію серед посадових осіб органів державної влади конституційного нігілізму – особливого різновиду правового

нігілізму. Як зазначає М. Козюбра, конституційний нігілізм є багатограним явищем із широким діапазоном проявів: від найм'якших, які умовно можна назвати конституційним інфантилізмом, до підкреслено демонстративних, конфронтаційно-агресивних і навіть кримінальних [6, с. 18].

Нігілістичне ставлення суб'єктів правозастосування до норм Конституції України полягає в небажанні виконувати безпосередньо конституційні норми, які не про дубльовані в профільних законах та підзаконних нормативних актах.

За таких умов важко переоцінити роль Конституційного Суду України в справі захисту прав і свобод громадян як єдиного органу конституційної юрисдикції, що перевіряє конституційність відповідних правових актів та тлумачить Конституцію і закони України. Як влучно зазначає суддя В. Кампо, практика Конституційного Суду України набула ознак інструменту конституційної модернізації, що діє засобами контролю за додержанням верховенства Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, меж повноважень органів влади [7, с. 11].

В. Кампо також слушно наголошує на особливому значенні правових позицій Конституційного Суду України – обов'язкових для всіх суб'єктів права актів (мотивувальної і резолютивної частини), що базуються на інтерпретації приписів Конституції і законів України та застосуванні норм і принципів Основного Закону держави, у яких на основі тлумачення та застосування судом засад верховенства права містяться елементи трансформації (модернізації) чинної конституційної системи на шляху до:

- встановлення правової захищеності прав і свобод людини та громадянина;
- упорядкування та стабілізації конституційного правопорядку;
- забезпечення поділу влади та системи стримувань і противаг у відносинах її гілок тощо [8, с. 112].

Особливо важливими для подолання згаданого конституційного нігілізму є рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України. Такими рішеннями Конституційний Суд роз'яснює положення Основного Закону: надана органом конституційної юрисдикції офіційна інтерпретація норм Конституції України вирішує проблему неоднозначного їх застосування судами України, іншими органами державної влади [9, с. 149].

Роль рішень Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення Конституції України важлива також і тому, що клопотання про таке тлумачення – єдина надана законодавцем пересічному громадянину можливість звернення за захистом своїх прав безпосередньо до органу конституційної юрисдикції.

Як справедливо зазначає суддя М. Маркуш, рішення Конституційного Суду України мають таку саму сферу дії в часі, просторі, за колом осіб, як і рішення нормотворчого органу, а також таке саме, як і нормативні акти, загальне значення [10, с. 76].

Мало відрізняючись за наслідками і механізмами реалізації від законів та інших нормативно-правових

актів, рішення Конституційного Суду допомагають подоланню нігілістичного ставлення суб'єктів правозастосування до норм Основного Закону України, слугуючи для чиновника певною заміною згаданих профільних законів, інструкцій та роз'яснень.

Однак повною мірою відігравати свою важливу роль акти Конституційного Суду України можуть лише за умови їх належної реалізації. Саме тому надзвичайно актуальною є проблема виконання рішень суду, що, на думку судді В. Бринцева, є однією з найважливіших складових конституційного правосуддя [11, с. 78].

Особливістю рішень єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні є їх структура, навіть, якщо будова не відрізняється від звичайної структури судового рішення. Однак потрібно наголосити, що виконується зазвичай тільки регулятивна його частина. На думку автора, некоректним та недоцільним є зводити виконання висновків (рішень) Конституційного Суду України до виконання лише їх резолютивної частини.

Постає питання, чому ж Конституційний Суд України не слідкує за виконанням своїх рішень та дотриманням висновків?

Інформаційно-правовий центр «Наше право» зацікавився такими питаннями: наскільки існує та підтримується в Конституційному Суді України (далі – КСУ) двосторонній зв'язок із приводу виконання його рішень, дотримання висновків; чи здійснюється хоча б якийсь моніторинг притягнення до відповідальності за невиконання його рішення чи дотримання висновку? Відповідний письмовий запит містив такі питання:

– Чи орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України – отримував письмові підтвердження стосовно виконання відповідного рішення, додержання висновку Конституційного Суду України в порядку ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України»?

– Якщо так, то з яких саме рішень? Які органи надавали такі підтвердження? Просимо також надати копії таких письмових підтверджень або повідомити про їх зміст.

– Чи існує в Україні практика притягнення до юридичної відповідальності за невиконання рішень Конституційного Суду України?

У відповіді Секретаріату Конституційного Суду України повідомив, що в порядку ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» будь-яких письмових підтверджень щодо виконання рішень, додержання висновків Конституційного Суду України цей орган не отримував; відомості щодо наявності практики притягнення до юридичної відповідальності за невиконання рішень Конституційного Суду України в цьому органі відсутні [12, с. 1].

Таким чином, Конституційний Суд України жодного разу не скористався своїм правом отримати підтвердження про виконання свого рішення чи додержання висновку, його не цікавить доля власних рішень та висновків, чи виконуються (дотримуються) вони, чи притягають до відповідальності винних осіб за їх невиконання (недотримання).

Однак до перевірки мали б включатись принаймні рішення суду, у яких визначений порядок і строки їх виконання, а також у яких покладений на відповідні державні органи обов'язок щодо забезпечення їх виконання, та рішення, у тексті яких містяться рекомендації, які пов'язані з проблематикою виявленою під час підготовки рішення, що можуть бути адресовані законодавцю, тому логічним є те, що слід перевірити чи взагалі мало місце реагування на порушене питання. Інакше виникає питання: а нащо тоді рішення КСУ і сам КСУ, якщо ніхто не цікавиться чи виконуються його рішення?

Перевірка виконання рішень може здійснюватися щодо неконституційності нормативно-правового акту повністю або в окремій частині (шляхом послідовного спостереження за ходом законотворчої роботи щодо усунення прогалин, які викликані рішенням суду); щодо тих рішень, у яких визначено порядок їх виконання (варто перевіряти наявність відповідного реагування на офіційному сайті Верховної Ради України: законопроекти, планування та порядок розгляду питань, розгляд питань порядку денного, стенограми пленарних засідань, парламентські слухання; акти з офіційного сайту Кабінету Міністрів України та засідання уряду та урядових комітетів, взаємодія з Верховною Радою України; акти з офіційного сайту Президента України).

Н.О. Павлова слушно стверджує, що саме до компетенції парламенту належить заповнення прогалин у законодавчому регулюванні суспільних відносин. Саме парламент має узгодити свої акти з викладеними в рішеннях КСУ правовими позиціями з метою забезпечення єдності. На її думку, здійснення такої роботи гальмується через відсутність чітко встановленого механізму забезпечення виконання рішень КСУ [13, с. 279].

На думку автора, можливим є використання методів підготування та надання запитів до відповідних органів державної влади, які у свою чергу можуть надати письмове підтвердження виконання таких рішень, додержання висновків суду згідно зі ст. 70 вищенаведеного закону, а також виступи Голови Конституційного Суду України з офіційною заявою щодо стану виконання рішень (передбачено в абзаці 14 пункту 1 параграфу 2 Регламенту суду).

Доцільним могло б бути і налагодження зв'язку з відповідним комітетом Верховної Ради України, а також встановлення зв'язку з відповідальним працівником цього комітету.

Більше труднощів виникає з виконанням рішень КСУ, у яких здійснено офіційне тлумачення норм права. Часом зрозуміти, що саме є обов'язковим для виконання, особливо пересічним громадянам, важко. Проте таке рішення суду є обов'язковим для застосування в будь-якому випадку. Тому, щоб ліквідувати проблеми в застосуванні таких норм і рішень КСУ, варто вдосконалювати норми, офіційне тлумачення яких здійснено судом як найскоріше після прийняття відповідного рішення КСУ, виклавши їх таким чином, щоб вичерпно і повно відобразити у них офіційне їх розуміння. Це одночасно зніме питання щодо

виконання таких рішень, оскільки виконати норму права і перевірити виконання норми права значно простіше, ніж виконати і перевірити виконання того чи іншого рішення КСУ, яке (без вдосконалення на його основі норми права) стоїть ніби «осторожень» від нормативного акту і не всі знають про його існування та можуть чітко зрозуміти зміст [12, с. 1].

Наприклад, у більшості зарубіжних країн форми відповідальності за невиконання рішень конституційних судів не називаються, проте зазначаються особи, на яких покладається виконання рішень конституційних судів. Так, в Австрії виконання рішень Конституційного Суду щодо майново-правових вимог, які заявляються до Федерації, земель, районів, громад та їх об'єднань (ст. 137 Конституції Австрії), здійснюється звичайними судами. Виконання інших рішень Конституційного Суду Австрії покладається на Федерального Президента. Виконання здійснюється уповноваженими за його вказівкою і на його розсуд органами Федерації чи земель, у тому числі федеральною армією (ч. 2 ст. 146 Конституції Австрії) [14, с. 69].

Альтернативним шляхом вирішення проблеми, на нашу думку, може стати наділення КСУ правом законодавчої ініціативи лише в частині правових норм, які були предметом його розгляду. Це означає, що в разі визнання КСУ неконституційними окремих положень щодо реалізації особами їх прав він повинен одразу звертатися до органів державної влади щодо усунення прогалин у правовому регулюванні внаслідок ухвалення такого рішення КСУ. А найменш затратним та найбільш ефективним способом регулювання прогалин може бути надання КСУ повноваження заповнювати прогалини. КСУ, розглядаючи питання конституційності нормативно-правових актів (або окремих положень) та приймаючи рішення про їх неконституційність, повинен звернути увагу на те, чи не має прогалини в цьому випадку, через яку конституційні права не можуть бути реалізованими [15, с. 3].

**Висновки.** Отже, можна сказати, що необхідність застосування механізму політичної відповідальності

в разі невиконання, неналежного виконання або ухилення від виконання рішень органів конституційної юрисдикції схилиються й зарубіжні конституціоналісти.

Проаналізувавши цю ситуацію, вважаємо, що для того, щоб сформулювати ефективний механізм контролю щодо ефективності виконання рішень та дотримання висновків Конституційного Суду України, доцільно включити до Закону України «Про Конституційний Суд України» виконання рішень (висновків) Конституційного Суду як окрему стадію правового (конституційного судочинства), детально та повно регламентуючи механізм їх виконання. Також можливим та корисним було б передбачити та включити в цьому Законі України «Про забезпечення виконання рішень Конституційного Суду України» конституційну відповідальність за невиконання рішень органу конституційної юрисдикції у вигляді припинення повноважень відповідних органів, посадових осіб.

На жаль, зрозуміло, що від цього буде страждати авторитет Конституційного Суду як такого. Крім того, негативний вплив на його репутацію щодо невиконання рішень псує авторитет судової влади загалом, а також органів та осіб, які недотримуються та нехтують своїми обов'язками щодо належного, всебічного та повного виконання рішень, але понад усе страждають громадяни, які в надії шукали захисту своїх прав, свобод та інтересів у суді.

Таким чином, презюмується, що рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання, але водночас самої процедури виконання, а також відповідальності за невиконання не передбачено й обов'язку з виконання рішень Конституційного Суду України на виконавчу службу або інші органи державної влади не покладено. Це створює реальні проблеми в процесі існування конституційної юрисдикції. Необхідно запровадити окрему стадію конституційного провадження-виконання рішень Конституційного Суду України, передбачити санкції та відповідальність за невиконання рішення, а також строки їх виконання.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (із змінами і доп.). – Х. : Одиссей, 2014. – 54 с.
2. Бондаренко Н.О. Проблемні питання конституційної юстиції в Україні / Н.О. Бондаренко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 107–113.
3. Мартинюк Р. Взаємодія Конституційного Суду України з Верховною Радою України в контексті принципу поділу влади / Р. Мартинюк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридичні науки». – 2011. – Вип. 54. – С. 146.
4. Сігарьова Н.Ф. Виконання рішень Конституційного суду як гарантія прав платників податків / Н.Ф. Сігарьова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – Вип. 26. – С. 69–73.
5. Маркуш М. Шляхи підвищення ефективності виконання рішень Конституційного Суду України: теоретичні та практичні аспекти / М. Маркуш // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 76–88.
6. Козюбра М.І. 10 років Конституції України: проблеми і перспективи / М.І. Козюбра // Вибори та демократія. – 2006. – № 2. – С. 23.
7. Кампо В. Інструмент конституційної модернізації / В. Кампо // Голос України. – 2009. – № 214 (4714). – С. 23.
8. Кампо В. Правові позиції Конституційного Суду України як необхідний елемент забезпечення судово-правової реформи / В. Кампо // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 2. – С. 112–122.
9. Астрова Л.М. Рішення Конституційного суду в системі права України / Л.М. Астрова // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – № 2(27). – С. 149–150.
10. Маркуш М. Шляхи підвищення ефективності виконання рішень Конституційного Суду України: теоретичні та практичні аспекти / М. Маркуш // Вісник Конституційного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 76–88.
11. Бринцев В. Належне виконання рішень Конституційного Суду України як одна з головних складових ефективності конституційного судочинства / В. Бринцев // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 77–85.
12. Стасюк Ю. Чому не працює інститут відповідальності за невиконання рішення Конституційного Суду? / Ю. Стасюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : gromada.lviv.ua.

13. Павлова Н.О. Перспективи законодавчого регулювання порядку виконання рішень Конституційного Суду України Верховною Радою України / Н.О. Павлова // Право та управління. – 2011. – № 2. – С. 279–282.
14. Конституція Австрії // Конституции государств Европы / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – С. 106.
15. Ласько І.М. Питання виконання рішень Конституційного Суду України та визнання нормативно-правового акту у сфері соціального забезпечення неконституційним / І.М. Ласько // Судова апеляція. – 2013. – № 2 (31).
16. Белов Д.М. Історичні особливості українського конституціоналізму / Д.М. Белов, Я.В. Якимович // Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». – Вип. № 24. – Т. 1. – 2014. – С. 125–128.
17. Белов Д.М. Український конституціоналізм: історико-правові засади / Д.М. Белов, Ю.Ю. Бисага // Актуальні питання конституційного права в сучасних умовах суспільного та державного розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 11 березня 2014 р.) – Львів : Центр конституційних ініціатив, 2014. – С. 36–43.