

ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ, ОСТАТОЧНІСТЬ І НЕОСКАРЖУВАНІСТЬ РІШЕНЬ І ВИСНОВКІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

RESPONSIBILITY, RELEVANCE AND NON-DISPUTE OF THE DECISIONS AND CONCLUSIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

Берченко Г.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного права України

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

До конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року питання обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності рішень Конституційного Суду України регулювалося статтею 150 Конституції України і напряду пов'язувалося із реалізацією повноважень Конституційного Суду України щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) низки правових актів, а також офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Натомість натепер стаття 151² Конституції України не пов'язує обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності рішень Конституційного Суду України із реалізацією тих чи інших повноважень, наділяючи відповідними властивостями рішення і висновки Конституційного Суду України.

Щодо тлумачення статті 151² Конституції України можливими є два підходи. Перший – формальний. Принцип обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності не поширюється на випадки його постанови та інші акти. Питання щодо надання відповідним актам Конституційного Суду України статусу обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності можливе лише після внесення змін до Конституції України або шляхом зміни законодавчого регулювання цього питання. Водночас у частині звільнення судді, щодо чого відповідно до Конституції України ухвалюється «рішення» (ч. 3 ст. 149¹), є підстави вважати, що воно може мати властивості обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності. У такому разі постає питання щодо визнання низки положень Закону України «Про Конституційний Суд України» неконституційними. Другий підхід, що є протилежним формальному, вимагає визнання обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності щодо всіх актів Конституційного Суду України, незалежно від їх форми і, відповідно, означає розширювальне тлумачення статті 151² Конституції України.

Ключові слова: Конституційний Суд України, акти Конституційного Суду України, звільнення судді, рішення і висновки.

Prior to the constitutional reform of justice in 2016, the issue of binding, final and unchallenged decisions of the Constitutional Court of Ukraine was governed by Article 150 of the Constitution of Ukraine and directly related to the exercise of the powers of the Constitutional Court of Ukraine to resolve issues of conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality), also an official interpretation of the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine.

Instead, Article 151² of the Constitution of Ukraine does not bind the bindingness, finality and non-appealability of decisions of the Constitutional Court of Ukraine with the exercise of certain powers, conferring on the relevant properties of the conclusions and decisions of the Constitutional Court of Ukraine.

There are two possible approaches to interpreting Article 151² of the Constitution of Ukraine. The first is formal. The principle of bindingness, finality and non-challenge shall not apply to cases of its decree and other acts. The issue of granting statutes of obligation, finality and non-challengeability to the relevant acts of the Constitutional Court of Ukraine is possible only after amendments to the Constitution of Ukraine or by changing the legislative regulation of this issue. At the same time, as regards the dismissal of a judge, on which a "decision" is adopted in accordance with the Constitution of Ukraine (Part 3, Art. 149¹), there are grounds to believe that it may have the properties of obligation, finality and irrefutability. In this case, the question arises as to whether a number of provisions of the Law of Ukraine "On the Constitutional Court of Ukraine" are unconstitutional. The second approach, which is the opposite of the formal one, requires recognition of the binding, completeness and non-appealability of all acts of the Constitutional Court of Ukraine, regardless of their form and, accordingly, constitutes a broad interpretation of Article 151² of the Constitution of Ukraine.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, current Constitutional Court of Ukraine, dismissed court, decisions and decisions of laws.

Вступ. До конституційної реформи щодо правосуддя 2016 року питання обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності рішень Конституційного Суду України регулювалося статтею 150 Конституції України і напряду пов'язувалося із реалізацією повноважень Конституційного Суду України (далі – КСУ) щодо вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) низки правових актів, а також офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Натомість натепер стаття 151² Конституції України передбачає, що «Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими,

остаточними і не можуть бути оскаржені». Відповідно до ч. 2 ст. 147 Конституції України «Діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, обґрунтованості та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків».

25 червня 2019 р. 49 народних депутатів України звернулися до КСУ із конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень статті 151² Конституції України [1]. Ухвалою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі, справа розглядається Великою палатою

Суду з 12.09.2019 і судді вже перейшли до закритої частини.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування змісту положень чинної Конституції України щодо обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності рішень і висновків КСУ. Завданнями статті є: з'ясувати перелік актів КСУ, на які поширюється властивість обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності; розкрити природу актів КСУ щодо звільнення судді КСУ з посади; з'ясувати за допомогою аналізу практики, а також порівняльно-правового методу значення терміна «рішення і висновки» КСУ, що вживається в Конституції України.

Результати дослідження. Як бачимо, натеper прямої прив'язки до конкретних питань, з яких ухвалюються такі обов'язкові, остаточні і неоскаржувані рішення і висновки КСУ, Конституція України не містить, називаючи лише форму актів – рішення і висновки, що володіють відповідними властивостями. Як конкретно акти Конституційного Суду України мають ці властивості і як ми маємо визначити їх (актів) перелік? Для цього ми маємо з'ясувати, що мається на увазі під рішеннями і висновками Конституційного Суду України. Стаття 84 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 року № 2136-VIII (далі – Закон про КСУ) конкретизує, в яких випадках КСУ ухвалює саме рішення, а стаття 85 – випадки, в яких КСУ надає висновки.

Відповідно до ст. 83 Закону про КСУ «Суд ухвалює **рішення**, надає **висновки**, постановляє **ухвали**, видає забезпечувальні **накази**. Акти з питань, не пов'язаних із конституційним провадженням, Суд ухвалює у формі **постанови**». Відповідно до ч. 6 ст. 24 Закону про КСУ «Рішення про надання згоди на затримання, утримування під вартою чи арешт судді Суд ухвалює на спеціальному пленарному засіданні у формі **постанови**». У ч. 2 ст. 39 Закону про КСУ визначені питання, які розглядаються на спеціальних пленарних засіданнях КСУ. Рішення спеціального пленарного засідання ухвалює більшість суддів Конституційного Суду, які беруть у ньому участь, крім випадків, визначених цим Законом, у формі **постанови** (ч. 5 ст. 39 Закону про КСУ).

Отже, такі акти, як постанови, ухвали, забезпечувальні накази, визначені лише на рівні Закону про КСУ, проте не згадуються в Конституції. Чи означає формулювання ст. 151² Конституції України про те, що «Рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені», що не може бути інших актів, що будь-які акти КСУ мають мати статус рішень або висновків? Якщо так, то всі акти (рішення і висновки) Конституційного Суду України є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. А якщо ні, тоді перелік питань, з яких ухвалюються рішення і висновки, визначений у Законі про КСУ. Інші акти, якщо Закон про КСУ дозволяє їх ухвалювати, такого статусу не мають.

Чи хотів конституцієдавець надати статус неоскаржуваності будь-яким актам КСУ? Невизначе-

ність у цьому питанні за умови специфічного статусу КСУ, необхідності забезпечення його незалежності, а також за відсутності формулювання в самій Конституції тих питань, з яких ухвалюються саме рішення і висновки, видається не зовсім доречною.

Варто відзначити, що в окремих статтях Конституції України вживається окремо термін «рішення» КСУ (без висновків) і цей термін має широке значення. Так, відповідно до ст. 153 Конституції України «Порядок організації та діяльності Конституційного Суду України, статус суддів Суду, підстави і порядок звернення до Суду, процедура розгляду ним справ і виконання **рішень Суду** визначаються Конституцією України та законом». Ймовірно, Конституція говорить у цьому разі про виконання будь-яких рішень КСУ в широкому сенсі (як вольових актів), а не про виконання актів, що мають лише форму рішень.

На рівні профільного Закону про КСУ у Главі 14 Розділу II йдеться вже про «Виконання рішень та висновків Конституційного Суду». Як бачимо, законодавець широко інтерпретує конституційну норму і згадує про рішення і висновки, проте обходить регулювання виконання інших актів. Хоча стаття 98 цієї Глави має назву «Відповідальність за невиконання актів Суду», проте у її тексті йдеться про невиконання рішень та недодержання висновків. Якщо ж Конституція України у ст. 153 говорить про рішення КСУ у вузькому розумінні, тоді законодавець навіть розширив її дію, хоча ми схилиємося скоріше до іншого (широкого) варіанту тлумачення конституційного положення. Проте чому тоді прямо в Законі про КСУ не згадуються інші акти в контексті їх виконання? Наведене свідчить про певну непослідовність, пов'язану із конституційним і законодавчим вживанням термінів «рішення», «рішення і висновки» КСУ. Буквальне розуміння словосполучення «рішення і висновки» здебільшого виключає з цього переліку інші акти КСУ, що виглядає не завжди доречним, іноді термін «рішення» може вживатися в широкому значенні.

Формулювання статті 151² Конституції України може свідчити про вузьке розуміння рішень як конкретних форм (назв) актів КСУ. Про це свідчить словосполучення «рішення і висновки», а не просто вживання окремого терміна «рішення», яке теоретично могло би розглядатися тоді у широкому розумінні. Так само відсутня прив'язка до конкретних питань, з яких такі рішення і висновки ухвалюються, а також до конкретних повноважень КСУ. Виходить так, що це питання віддано на розсуд законодавця в частині, що не суперечить Конституції України. Адже деякі форми актів КСУ визначені в самій Конституції України, і законодавець не може від цього відступати (п. 28 ч. 1 ст. 85, ст. 151, 152, 159 Конституції України).

Також потрібно звернути увагу на ч. 3 ст. 149¹ Конституції України, згідно з якою «Рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду України Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його конституційного складу». Зі змісту Закону про

КСУ можемо зробити висновок про те, що такий акт про звільнення судді має ухвалюватися в формі постанови. Проте не виключене таке тлумачення Конституції України, відповідно до якого є ознаки неконституційності Закону в цій частині, оскільки форма акта про звільнення визначена прямо в Конституції України і названа саме як «рішення», Закон про КСУ мав би прямо це регулювати відмінним способом і шляхом інших формулювань, ніж ті, які є зараз у Законі про КСУ. Окрім формальних аргументів, таке тлумачення може впливати із призначення інституту звільнення судді і відповідних гарантій. Проте для цього потрібно визнавати неконституційними низку положень Закону про КСУ.

Аргументом проти такого підходу може бути відсутність принципової різниці в плані правової природи між звільненням судді й іншими питаннями, з яких КСУ ухвалює рішення у формі постанови. Адже виходить, що стосовно звільнення судді оскарження допускається, а щодо інших питань – забороняється. Справді, сам факт виокремлення рішень і висновків, які є неоскаржуваними, з одного боку, і інших (оскаржуваних) актів – з іншого, ставить багато питань щодо критеріїв відповідного поділу. У цьому плані недостатня визначеність на конституційному рівні є недоліком.

Чи мав на увазі конституцієдавець, вживаючи термін «рішення» щодо звільнення судді, конкретну форму рішення, чи лише вжив цей термін у широкому значенні, яке може бути конкретизоване на рівні закону з точки зору його правової форми (наприклад, як постанови), однозначно сказати важко. Для відповіді на це питання, а також аналізуючи проблему обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності рішення про звільнення судді, маємо дослідити також природу такого звільнення.

У висновку щодо змін Конституції України (CDL-AD (2005)015, п. 46) Венеціанська комісія рекомендувала встановити конкретні положення, що передбачають попереднє рішення з питання припинення повноважень суддів КСУ, яке було би покладено на КСУ. Таке положення всіляко сприяло би гарантуванню незалежності суддів.

Припинення повноважень судді мають завжди бути предметом справедливої процедури і передбачає рішення Вищої ради судової влади (CDL-AD(2008)030, Висновок на Закон про Вищий Конституційний Суд Палестинської Автономії, п. 19).

Зникнення формулювання «порушення присяги» і скасування права звільняти суддів КСУ тим органом, що його призначив, шляхом внесення змін до Конституції України у 2016 році, всіляко віталосся міжнародними організаціями як гарантія незалежності суду. Питання полягає в тому, чи має бути у цьому разі судовий контроль за процедурою звільнення судді КСУ в нових умовах?

Варто наголосити, що досить детально питання звільнення суддів конституційних судів розглянуто у Доповіді Венеціанської комісії

CDL-STD(1997)020 «The Composition of Constitutional Courts» («Формування Конституційних Судів») [2].

Вочевидь, сама процедура звільнення судді Конституційного Суду України за логікою мала би бути остаточною і неоскаржуваною. Сам факт звільнення судді КСУ самими суддями вже є достатньою гарантією. Проте законодавець у Законі про КСУ інакше врегулював це питання. Кваліфікація рішення Конституційного Суду України про звільнення судді як остаточне, обов'язкове і неоскаржуване може бути за умови тлумачення формулювань статті 151² Конституції України і ч. 3 ст. 149¹ Конституції України у системному взаємозв'язку. Для цього потрібно також визнання неконституційними окремих положень Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо форми акта про звільнення судді).

Варто наголосити, що в зарубіжних країнах поширена практика остаточності всіх рішень Конституційного Суду. Зокрема, як приклад можна навести Боснію і Герцеговину. У ч. 4 ст. VI Конституції Боснії і Герцеговини [3] стверджується, що рішення Конституційного Суду є остаточними і обов'язковими. Про це, зокрема, згадується у п. 14 рішення ЄСПЛ у справі *Simić v. Bosnia-Herzegovina*, No. 75255/10 від 15 листопада 2016 р. [4] (справа стосувалася якраз звільнення судді Конституційного Суду самим Судом).

Відповідно до ч. 3 ст. 62 Конституції Франції рішення Конституційної Ради не підлягають оскарженню. Вони обов'язкові для органів публічної влади і для всіх адміністративних та судових органів [5]. Немає жодного способу оскарження рішень Конституційної Ради ані через саму Раду, ані через інші інстанції національного рівня. Гіпотетично можна ставити питання про оскарження, але не в суто процесуальному розумінні цього слова, лише шляхом внесення змін до Конституції або можливості звернення, зокрема, до Європейського Суду з прав людини [6, с. 574, 575].

На підтримку обов'язковості всіх актів КСУ можна навести юридичні позиції самого КСУ. Нагадаємо, що відповідно до попередньої редакції тексту Конституції України (до реформи 2016 року) властивість обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності поширювалася лише на рішення КСУ щодо конституційності актів, а також офіційного тлумачення (стаття 150). Водночас за буквального розуміння цього положення відповідними властивостями, зокрема, не були наділені висновки КСУ щодо внесення змін до Конституції України. КСУ визнав (абз. 8–10 п. 2 мотивувальної частини Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9 червня 1998 року № 8-рп/98), що рішення і висновки рівною мірою є обов'язковими до виконання. На думку КСУ, «це впливає з частини третьої статті 124 Конституції України, відповідно до якої судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції, а також з частини п'ятої цієї статті,

згідно з якою всі судові рішення, незалежно від їх конкретних форм, що ухвалюються судами іменем України, є обов'язковими до виконання на всій території України».

Таким чином, можливі два підходи. Перший – формальний, за яким згадка про «рішення і висновки» щодо остаточності, обов'язковості і неоскаржуваності означає скоріше не загальну назву всіх рішень Конституційного Суду України (в широкому розумінні), а конкретну форму рішень (рішення і висновки). Рішення, що оформлюються постановами, відповідно до Закону про КСУ не мають статусу остаточності, обов'язковості і неоскаржуваності, оскільки за формою вони не є рішеннями або висновками. Те саме є справедливим і для ухвал, а також забезпечувальних наказів КСУ. Для зміни відповідного підходу потрібне внесення змін до Конституції України або зміни до Закону про КСУ. Водночас за такого (формального) тлумачення конституційних норм виникає питання щодо звільнення судді, оскільки Конституція України оперує стосовно цього саме терміном «рішення» і у зв'язку з цим конституційність положення Закону про КСУ щодо ухвалення постанови з цього приводу, а не рішення, залишається відкритим.

Другий підхід, що є протилежним формальному, вимагає визнання обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності щодо всіх актів КСУ, незалежно від їх форми. Аргументи для такого підходу є, по суті, аналогічними до тих, які застосував свого часу КСУ в своєму рішенні від 9 червня 1998 року, що згадувалося вище. Для цього потрібно розширювальне тлумачення статті 151² Конституції України. Таке тлумачення впливає із правової природи КСУ як єдиного органу конституційної юрисдикції. Рішення КСУ у цій справі може бути першим, в якому КСУ підтвердить свій статус єдиного органу конституційної юрисдикції після вилучення відповідного формулювання із тексту Конституції України у 2016 році і завершить дискусію з цього приводу, яка розвернулася в академічному середовищі щодо статусу КСУ саме як суду й органу конституційної юрисдикції. Адже за цією логікою очевидно, що рішення суду мусить мати властивість обов'язковості, яким би воно не було за формою. Тим паче, йдеться про остаточність і неоскаржуваність у контексті статусу КСУ як «органу конституційної юрисдикції» (стаття 1 Закону про КСУ, щоправда, в ній прикметник «єдиний» відсутній).

До речі, останнім часом почала складатися практика оскарження постанов Конституційного Суду України щодо звільнення судді Конституційного Суду України. Так, зокрема, до Окружного адміністративного суду міста Києва звернувся С.В. Шевчук, звільнений з посади судді Конституційного Суду України, з адміністративним позовом до Конституційного Суду України, в якому просить:

– визнати протиправними дії Конституційного Суду України щодо незаконного звільнення з посади судді Конституційного Суду України;

– визнати протиправною та скасувати постанову Конституційного Суду України № 1-пс/2019, ухвалену 14 травня 2019 року, щодо звільнення з посади судді Конституційного Суду України;

– поновити негайно його на посаді судді Конституційного Суду України;

– поновити негайно його на посаді Голови Конституційного Суду України.

Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 травня 2019 року відкрито провадження в адміністративній справі та вирішено здійснювати розгляд справи за правилами загального позовного провадження [7].

05 червня 2019 року через канцелярію суду Конституційним Судом України подано апеляційну скаргу на ухвалу суду від 22 травня 2019 року з тих підстав, що справа № 826/8752/19 не підсудна Окружному адміністративному суду міста Києва. Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 червня 2019 року Суд ухвалив зупинити провадження у справі № 826/8752/19 до перегляду ухвали Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 травня 2019 року в порядку апеляційного провадження [8]. Ухвалою Шостого апеляційного адміністративного суду від 02 липня 2019 року відмовлено у відкритті апеляційного провадження за апеляційною скаргою Конституційного Суду України на ухвалу Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 травня 2019 року [9]. Ухвалою від 16 липня 2019 року Верховний Суд вирішив відмовити в задоволенні клопотання Конституційного Суду України про передачу касаційної скарги на розгляд Великої Палати Верховного Суду, а також відмовити у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою Конституційного Суду України на ухвалу Шостого апеляційного адміністративного суду від 02 липня 2019 року [10].

Висновки. Щодо тлумачення статті 151² Конституції України можливими є два підходи. Перший – формальний. Принцип обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності не поширюється на випадки його постанови та інші акти (ухвали, забезпечувальні накази). Питання щодо надання відповідним актам Конституційного Суду України статусу обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності можливе лише після внесення змін до Конституції України або шляхом зміни законодавчого регулювання цього питання. Водночас у частині звільнення судді, щодо чого відповідно до Конституції України ухвалюється «рішення» (ч. 3 ст. 149¹), є підстави вважати, що воно може мати властивості обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності. У такому разі постає питання щодо визнання низки положень Закону України «Про Конституційний Суд України» неконституційними. Другий підхід, що є протилежним формальному, вимагає визнання обов'язковості, остаточності і неоскаржуваності щодо всіх актів КСУ, незалежно від їх форми і, відповідно, означає розширювальне тлумачення статті 151² Конституції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституційне подання щодо офіційного тлумачення статті 151² Конституції України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_4165.pdf.
2. The Composition Of Constitutional Courts: CDL-STD(1997)020. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1997\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e).
3. Конституция Боснии и Герцеговины. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/constitution.pdf.
4. Simić v. Bosnia and Herzegovina: European Court of Human, Decision on 15 November 2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169737>.
5. Полный текст Конституции 1958 года с изменениями, внесёнными 23 июля 2008 года. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
6. Даниленко Д.В. Французское конституционное судопроизводство и судебное право. / Пер. Г. Чуршуков. Москва : Nota Bene, 2010. 776 с.
7. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 22 травня 2019 року у справі № 640/8752/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81980122>.
8. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 червня 2019 у справі року № 640/8752/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82347253>.
9. Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 02 липня 2019 року у справі № 640/8752/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82791220>.
10. Ухвала Верховного Суду від 16 липня 2019 року у справі № 640/8752/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83070331>.