

**Чистоколяний Я. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії держави та права,  
конституційного права та державного управління  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ Й КРИТЕРІЇ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮСТИЦІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

### EUROPEAN STANDARDS AND CRITERIA FOR INSTITUTIONAL INDEPENDENCE OF THE CONSTITUTIONAL JUSTICE AND THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

Стаття присвячена питанням стану й гарантій інституціональної незалежності Конституційного суду України. Автор з'ясує основні фактори, критерії й стандарти конституційної юстиції європейських держав. На основі їх застосування робиться висновок про недостатній рівень незалежності Конституційного суду України для виконання ним своїх функцій.

**Ключові слова:** Конституційний суд, інституціональна незалежність, компетенція конституційного суду.

Стаття посвящена вопросам состояния и гарантий институциональной независимости Конституционного суда Украины. Автор выясняет основные факторы, критерии и стандарты независимости конституционной юстиции европейских государств. На основе их применения делается вывод о недостаточном уровне независимости Конституционного суда Украины для выполнения им своих функций.

**Ключевые слова:** конституционный суд, институциональная независимость, компетенция Конституционного суда.

The article is devoted to the issues of state and guarantees of institutional independence of Constitutional Court of Ukraine. The author reveals the main factors, criteria and independence standards of constitutional justice of European countries. On the basis of this application concludes about low level of independence Constitutional Court of Ukraine to perform its functions.

**Key words:** Constitutional court, institutional independence, competence of the Constitutional court.

У демократичній і правовій державі незалежність є однією із найважливіших складових концепцій суду. Залежним у ній він не може бути за визначенням, оскільки в такому разі руйнуються вщент принципи розподілу влади й непорушності прав людини.

Конституційні суди, із одного боку, є елементом судової влади, з іншого – займають у ній певною мірою відокремлене місце. Останнє обумовлюється специфікою розглядуваних справ, які поєднують політичний і юридичний компоненти й стосуються відносин між інститутами публічної влади й громадян із ними. Отже, певних особливостей набуває й проблема їхньої незалежності. Особливо в так званих «транзитних» державах, до числа яких входить і Україна. Звідсіля й практична й теоретична актуальність дослідження питань інституціональної незалежності конституційної юстиції в нашій державі.

Відповідна проблематика привертала й привертає увагу вчених-конституціоналістів. До речі, не тільки їх, але й політиків, громадських діячів, фахових юристів і все більше – громадян. Їй присвятили свої праці І. Алексєєнко, Є. Багрій, В. Григор'єв, В. Кампо, В. Лемак, Р. Мартинюк, С. Різник, А. Селиванов, О. Совтиря, А. Стрижак і багато інших.

Завдяки їм деякі важливі аспекти проблеми набули задовільного висвітлення. Але в цілому ми поділяємо думку С. Різника про те, що представники конституційно-правової науки не завжди адекватно оцінюють проблеми вітчизняного конституційного правосуддя, нерідко займають недостатню наукову позицію, сприймаючи Конституційний суд не як

орган державної влади, а як колектив людей, що сформувався під впливом тих чи інших тимчасових обставин [1, с. 65].

**Метою** цієї статті є саме отримання певною мірою нового знання щодо умов і шляхів зміцнення незалежності Конституційного суду України (далі – КСУ). Задля досягнення мети автор вважає необхідним з'ясувати в загальних рисах європейські стандарти й критерії інституційної незалежності конституційного правосуддя, після чого застосувати їх в аналізі відповідного питання стосовно КСУ.

В якості вступних зауважень до розгляду теми можна навести деякі міркування відомого австрійського правника, Голови Конституційного Суду Г. Холзінгера. Зокрема, про те, що австрійська школа, засновником якої є славнозвісний Г. Кельзен, визнає спори щодо тлумачення й застосування Конституції не тільки як політичні, але і як правові. Отже, й вирішуватись вони мають не тільки політичними, але й юридичними інструментами. Причому в їх цілісній єдності, виходячи із загальної мети зміцнення конституційного ладу, демократії й гарантій прав людини. Г. Кельзен у цьому сенсі цілком слушно зауважив, що «Конституція без Конституційного суду, котрий наділений правом скасовувати неконституційні акти держави, подібна світлу, котре не освітлює» [2, с. 64].

Акцентуючи увагу на ролі Конституційного суду в зміцненні демократії, Г. Кельзен зазначив, що її не можна розуміти як необмежене правління більшості. Навпаки, природа демократії, роз'яснює

юрист, полягає в тому, що політичні сили, представлені в парламенті, мають постійно шукати й знаходити компроміс між більшістю й меншістю. У такій системі Конституційний суд виконує, скоріше, функцію захисника меншості, а не «адвоката» більшості. А разом із тим – і функцію захисника прав особи від зазіхань із боку держави. Власне, цими міркуваннями, на думку засновника конституційної юстиції, вона має керуватися, здійснюючи перевірку актів правотворчості парламенту й виконавчої влади із точки зору їх конституційності.

А тому конституційні суди мають бути в інституціональному відношенні незалежними від інших державних органів. Останнє, зрозуміло, не означає абсолютної незалежності від держави.

Принцип незалежності всієї судової системи від інших гілок державної влади означає, передусім, його закріплення в Конституції й законах, що покладає на інші державні інститути принаймні обов'язок поважати її. Із ним пов'язуються й інші, доповнюючі принципи: неупередженості й розгляду справ на основі фактів і права без обмежень і неправомірного впливу; компетенції суду вирішувати, чи належить передана йому справа до його відання; невтручання в процес; адміністративна й фінансова автономія тощо. Стосовно конституційної юстиції важливою складовою незалежності є також і невтручання політичних партій, об'єднань, різноманітних груп впливу й інше.

Поняття, принципи, критерії й стандарти інституціональної незалежності конституційних судів зайняли одне із центральних місць не тільки в дослідженнях, але й у документах Всесвітньої і Європейської конференцій конституційної юстиції. Зазначимо, що підходи в них саме європейські, які базуються на кельзеніанській концепції конституційного судового контролю.

Так, Другий Конгрес Всесвітньої конференції Конституційної юстиції (ВККЮ) прийняв спеціальний документ – «Розподіл влад (powers) і незалежність конституційного судів і еквівалентних органів», а також рішення обговорювати це питання на кожному із наступних Конгресів незалежно від основної теми [3].

На Третньому Конгресі (ВККЮ) зі спеціальною доповіддю на цю тему виступив суддя Конституційного суду Австрії К. Грабенвотер (Grabenwarter). Він визначив п'ять критеріїв і чинників зміцнення інституціональної незалежності конституційних судів. Вони обґрунтовані й ефективні для застосування в конкретному аналізі стану незалежності названих інститутів.

Серед них – дотримання етичних стандартів суддями й держорганами у відносинах із судами; конституційна культура, в нашому випадку – стосовно відносин із формуванням складу суду за участі різних суб'єктів із тим, щоб вони не намагалися чинити тиск на суддів, а також правильний баланс між конфіденційністю й транспарентністю. Після них К. Грабенвотер назвав роль ЗМІ, доступність суду для громадян задля захисту індивідуальних прав і

міжнародне співробітництво. Важливим індикатором інституціональної незалежності є також обсяг повноважень, хоча тут суддя попереджає, що суд бажано не завантажувати великим обсягом роботи.

Власне, із цих позицій виходить і Конференція європейських конституційних судів, заснована ще в 1972 р. Тим більше, що й походять стандарти й критерії з її середовища. Статут конференції зазначає, що вона прагне сприяти незалежності конституційних судів як важливого елемента гарантій демократії й прав людини [5].

Міжнародні об'єднання конституційних судів приділяють велику увагу особливостям їх становища в політичних системах «транзитних» держав чи «нових демократій». Скажімо, з їхнього поля зору не виходять слабка конституційна культура, високий рівень корупції, тіньові відносини, зрощування економічної, політичної й адміністративної влади, що аж ніяк не сприяє конституційному правосуддю [6].

Стосовно, наприклад, конституційної культури можна навести думку американського дослідника Р. Людвіковські (Ludwikowski) про намагання інкорпорувати місцеві особливості й традиції в західну конституційну структуру. Внаслідок цього виникають цілком суперечливі конструкції, коли, скажімо, принцип парламентаризму, його верховенства поєднується із наділенням глави держави несумісними із цим принципом повноваженнями [7, с. 29].

Слід висловити припущення, що додатковою особливістю перехідного процесу в Україні є більш низький рівень конституційної культури, реалізації принципу розподілу влади й дотримання прав людини. Проявом цього можна вважати й низький рівень суспільного авторитету буквально всіх державних інститутів, серед яких і Конституційний суд. Так, за результатами опитування громадської думки, проведеного наприкінці 2015 року Фондом демократичних ініціатив, лише 1% опитаних висловили йому певну довіру, тоді як 38,1% – повну недовіру, а 30,3% – недовіру в основному [8].

Зрозуміло, що за таких умов малоімовірна незалежність КСУ в європейському розумінні. А значить, і рівень відповідності європейським стандартам і критеріям буде невисоким, скажімо, етичним стосовно судді й державних органів у їх відносинах із суддями.

Українська практика свідчить, що політичний тиск на КСУ в доволі специфічній формі, порівняно навіть з постсоціалістичною Європою (Польща, Угорщина), не є чимось незвичайним. Так само, як і нездатність суддів протистояти йому, в тому числі – і з морально-етичних мотивів.

Крім владного впливу, застосовується й те, що називається «державною корупцією» (state corruption) або підкупом за рахунок публічних фінансів. Адже бюджет судової системи в перехідних країнах значною мірою контролюється виконавчою владою, що може створювати критичну залежність від останньої разом із парламентом. Можна припустити, що до проявів такої корупції відноситься й пропозиція різко збільшити розмір грошового

утримання. Згідно ст. 36 законопроекту «Про Конституційний суд України» (№5336), поданого 1 листопада 2016 р. на розгляд Верховної Ради України, тільки базовий розмір посадового окладу судді має становити 90 мінімальних зарплат станом на перше число місяця, за який здійснюється оплата праці, а в цілому він (оклад) може перевищити 60 середньомісячних зарплат [8]. Середньомісячна зарплата судді ЄС лише в 2,3 рази перевищує середню в цілому, а судді вищих судів – в 4,2 [9]. Значить, будемо мати проблему відповідності європейським стандартам, яка послабить незалежність конституційної юстиції в державі, а не навпаки.

Тим більше, що й в сусідніх державах дотримуються європейських стандартів. Наприклад, у доповіді конституційного суду Молдови на Міжнародній конференції в Європі, виголошеній його головою О.Танасе (2015 р.), зазначено, що під час економічної кризи зменшення грошового утримання суддів і витрат на суд виправдані за умови дотримання принципу пропорційності (тобто, без дискримінації) в ім'я солідарності всіх робітників бюджетної сфери [10].

Незалежність Конституційного суду України значною мірою послаблюється обмеженням обсягом юрисдикції, який є одним із найменших в Європі, на що звернув увагу В. Лемак [12; с. 114]. У законі-проекті 5336 передбачено запровадження інституту конституційної скарги. Але тут ідеться про так звану «нормативну конституційну скаргу», тобто право громадян оскаржувати на підставах неконституційності тільки нормативні акти. Право «повної конституційної скарги», яке розповсюджується на індивідуальні правові акти, незалежно від того, базуються вони на неконституційних нормативних актах чи ні, поки що не передбачено. Але, з іншого боку, законопроект усуває право КСУ здійснювати офіційне тлумачення законів України.

Мало відповідає європейським стандартам і механізм формування Конституційного суду, вимоги до суддів, розглядаючи їх у контексті зміцнення незалежності Конституційного суду. Запропонований законопроект №5336 зміни, на нашу думку, не в змозі докорінним засобом поліпшити стан речей. Головне полягає в тому, що склад суду формується на рівних Верховною Радою України, Президентом і з'їздом суддів, тоді як в Європі головним є принцип парламентаризму, верховенство його в системі державної влади. Тут відсутні інститути глави держави, аналогічні українському, так само, як і з'їзди суддів. Якщо до формування судів залучаються інститути судової влади, то зазвичай це вищі суди. Найбільш ефектив-

ним в Європі вважається Федеральний Конституційний суд Німеччини. Він формується на рівних обома палатами парламенту (по 8 суддів, 3 з яких – колишні судді федеральних вищих судів) на широкій, за висловом Венеціанської комісії, основі процедури призначення суддів.

Велика увага в контексті факторів незалежності конституційної юстиції в Європі й світі приділяється її фінансовій складовій. Подібно аналогічним інститутам КСУ має самостійний бюджет і, очевидно, розробляє свої пропозиції стосовно нього й розпоряджається ним. Проект закону 5336 встановлює, що обсяг бюджетних призначень на наступний рік не може бути меншим, ніж обсяг бюджетних призначень за минулий рік, збільшений на індекс інфляції або індекс росту споживчих цін, та ще й за умови, що ця сума забезпечує оплату праці суддів і секретаріату суду, а також комунальних послуг і витрат на енергоносії в повному обсязі (ст. 35). Головним розпорядником коштів є Голова КСУ.

Не занурюючись у конкретику, зазначимо, що ані Кабінет Міністрів України, ані Верховна Рада України, які є головними суб'єктами розробки й прийняття Держбюджету, відповідальності за дотримання цих приписів не несуть. Принаймні, про це не вказується. І надалі в умовах гострої економічної кризи такий підхід може виявитися етично не виправданим. І, врешті-решт, у Суду можуть виникнути міркування щодо своєї діяльності, наприклад, науково-дослідної, які не будуть співпадати з урядовими підходами. В Європі прийняті більш високі стандарти фінансової автономії цих органів. По-перше, суд сам розробляє бюджет і надає його проект на затвердження Парламенту (Угорщина). По-друге – суд може мати повну фінансову незалежність від будь-якого міністерства. Він приймає власний бюджет, який включається в державний. У цьому разі узгодження відбувається на рівні зносин із відповідним парламентським комітетом (Німеччина). По-третє, суд має право в разі суперечки із Мінфіном (якщо проект бюджету надається цьому відомству для включення його в загальнодержавний) звернутись із викладенням і обґрунтуванням своєї позиції безпосередньо до Парламенту від свого імені (Косово) [13].

Таким чином, не торкаючись інших критеріїв і стандартів інституційної незалежності конституційної юстиції, можна на основі проаналізованих матеріалів дійти висновку, що КСУ значною часткою їм не відповідає. Отже, проблема зміцнення його незалежності продовжує залишатися актуальною, так само, як і необхідність її подальшого дослідження.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Різник С. Реформа конституційного правосуддя в Україні: питання теорії та практики // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип.26. – 2014 – С. 66–69.
2. Holzinger G. Origins and development of Constitutional jurisdiction in Austria // International Conference Commemorating the 25-th anniversary of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia – С.61–68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : us-rs.s.i.
3. Separation of Powers and Independence of Constitutional Court and Equivalent Bodies. Draft Concept. 14.05.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.vcnice.col.int.
4. Grabenwarter Ch. Separation of powers and independence of constitutional courts and equivalent bodies. 16 January 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://venice.coe.int>.

5. Конференция европейских конституционных судов. Историческая справка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vtgh.gv>.
6. Harutyunian G.H. Separation of powers and independence of Constitutional courts in conditions of a societal transformation (2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.concourt.am/armenian>.
7. Ludwikowski R.K. Constitutional culture of the New East-Central European Democracies // Georgia Journal of international and comparative law. V.29, N.1. – 2000. – p.2–29 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [uga.edu](http://uga.edu).
8. Shutko L. Need for change: How to reform Constitutional court. 12 April, 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.unian.info](http://www.unian.info).
9. Проект Закона «Про Конституційний суд України» від 01.11.2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [w1.c1.rada.gov.ua](http://w1.c1.rada.gov.ua).
10. Вознаграждение за служение Фемиде // Закон и бизнес. Вип.51. – 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [zib.com.ua/ru/120554](http://zib.com.ua/ru/120554).
11. Report “The role of the constitutional Court of the Republic of Moldova in strengthening of the independence of judicial power”. 8–10 October 2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.venice.coe>.
12. Лемак В. Проблеми інституційної незалежності Конституційного суду України: уроки європейського досвіду // Вісник Конституційного суду України. – №4. – 2015. – С. 113–117.
13. Relationships between Constitutional Court and other institutes... [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.concourt.am>.