



Аркадій Назарко,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Національного університету
«Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0001-8041-2758

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2021-43-3>

УДК 342.565.2

Виконання рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним нормативного акта: проблеми теорії та практики

Постановка проблеми. Наразі майже будь-яка сучасна держава позиціонує себе конституційною й у своєму розвитку прагне досягти максимального рівня конституційності, тобто відповідності всіх положень нормативно-правових актів, що так чи інакше регулюють сфери суспільного життя в межах діяльності органів влади, приписам основного закону держави. Категорія «конституційна держава» уособила основні якості держави, організація та функціонування влади в якій підпорядковується конституції [1, с. 24].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тенденція дотримання та відповідності конституції не є новою, оскільки сама ідея конституціоналізму століттями плекалася та вдосконалювалася вченими та політичними діячами багатьох держав у різні часи. Наразі значний внесок у розвиток національного конституціоналізму зробили такі сучасні правознавці, як Д.М. Белов, А.Р. Крусян, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.Є. Скомороха, В.Л. Федоренко, Т.О. Цимбалістий та ін. Однак усе ще не

можна говорити про завершеність процесу становлення ефективного функціонування конституціоналізму, оскільки досі не вирішеними залишається низка питань та проблем, які виникають щодо забезпечення відповідності конституції в царині забезпечення конституційної законності шляхом вирішення питань конституційності нормативно-правових актів. В умовах реальної практики правозастосування в Україні непоодинокими є випадки ігнорування та прямого нехтування конституційними вимогами та принципами, невиконання рішень Конституційного Суду України. Однією з основних причин є відсутність процедури виконання рішень Конституційного Суду України, а також конкретної відповідальності за невиконання, оскільки чинний закон обмежується лише загальною нормою.

Метою статті є виявлення основних проблемних моментів виконання рішень суду конституційної юрисдикції, здійснення практичного аналізу виконання на прикладі конкретного рішення, а також визначення



шляхів подальшого вдосконалення порядку реалізації таких рішень.

Виклад основного змісту. В Україні органом, першочерговим завданням якого слід уважати забезпечення пріоритетності Конституції України, є Конституційний Суд України (далі – Суд). Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» (далі – Закон) Конституційний Суд України 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 [2].

На виконання власних повноважень Суд ухвалює рішення, надає висновки, постановляє ухвали, видає забезпечувальні накази (відповідно до частин 1, 2 статті 84 Закону) [2].

Одним із найбільш важливих актів Суду з точки зору дотримання відповідності Конституції України слід уважати рішення, сутність якого наразі викликає дискусії серед учених-конституціоналістів та практиків. Так, досі не існує загально визнаної думки щодо того, чи є рішення Суду правозастосовними актами, судовими прецедентами, конституційною доктриною, правовими преюдиціями, нормативними актами чи особливими джерелами конституційного права.

У будь-якому разі стаття 151² Конституції України встановила, зокрема, що рішення, ухвалені Судом, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені [3]. Тобто самим Основним Законом визначено обов'язковість рішень Суду, що на практиці має реалізовуватися шляхом виконання/дотримання приписів такого рішення.

Чинне законодавство України містить значну прогалину в регулюванні виконання рішень Суду, що

має наслідком, зокрема, зниження рівня ефективності здійснення Судом повноважень, оскільки волевиявлення Суду, прийняте в межах реалізації таких повноважень, має процесуальну форму рішення.

Труднощі врегулювання виконання рішень Суду пов'язані з його особливою правовою природою та призначенням. Рішення суду загальної юрисдикції стосується конкретних правовідносин та, як правило, конкретно визначених суб'єктів, а також може мати заздалегідь установлений спосіб виконання, що не є характерним для суду конституційної юрисдикції. Так, установити вичерпний перелік конкретних правовідносин, на які поширюється те чи інше рішення Суду, визначити суб'єктів, які мають виконувати таке рішення у певний спосіб, і, що головне, здійснити всебічний контроль за виконанням вкрай важко.

Таким чином, незважаючи на те, що Суд є судовою інституцією, його діяльність, яка процесуально оформлюється, зокрема, у вигляді рішень, не має майже нічого спільного з діяльністю судів загальної юрисдикції, тому і розглядати виконання рішення Суду, застосовуючи за аналогією принципи та механізми добровільного та примусового виконання рішень судів загальної юрисдикції, не видається можливим.

При цьому вважаємо, що виконання рішень Суду має ознаки схильності до втілення у правову практику добровільного виконання, зважаючи на те, що нормативного закріплення чи практичної основи механізму примусового виконання рішення Суду наразі не існує. Так, примусове виконання рішення суду загальної юрисдикції здійснюється за зверненням до органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів. Для такого виконання функціонує ціла система органів та осіб, розроблено та прийнято відповідні регулятивні акти,



створено та реалізовано певні процедури. Будь-яких посилань на виконання рішення суду конституційної юрисдикції зазначені правові явища не містять, що автоматично виключає можливість виконання рішення Суду за їх допомогою. Як наслідок, у правовій дійсності наразі склалася ситуація, за якої рішення Суду визнані обов'язковими для виконання, однак таке визнання не має фундаментом жодної реальної примусової сили, крім виключного авторитету самого рішення, прийнятого Судом на виконання Основного Закону.

З огляду на те, що в рішеннях суду конституційної юрисдикції виражаються приписи щодо конституційності/неконституційності нормативно-правових актів, а також здійснюється тлумачення Конституції України, тобто містяться загальні положення, що не є безпосереднім заклик до дії або бездіяльності, визначити загальноприйнятий належний механізм виконання такого рішення не видається можливим. Досить слушною в цьому сенсі є позиція Т.О. Цимбалістого, що реалізація рішень Конституційного Суду України про визнання неконституційним нормативно-правового акта чи окремих його положень не вимагає певної спеціальної процедури (вони повинні реалізовуватись як правова норма) [4, с. 28]. Правова норма реалізується шляхом її застосування в правозастосовній та подальшій правотворчій сфері, тобто реалізація здійснюється через призму використання норми.

У разі рішення Суду, яким певний акт або норма визнаються неконституційними, тобто такими, що перестали існувати у зв'язку зі своєю невідповідністю Основному Закону, правова норма не встановлюється, а відбувається визнання відповідної норми нечинною, тому виконувати рішення Суду як правову норму немає можливості, оскільки сама правова норма відсутня.

Частина 1 статті 97 Закону наділяє Суд правом у рішенні встановити, зокрема, порядок і строки його виконання, а також зобов'язати відповідні державні органи забезпечити контроль за виконанням рішення [1]. Таким чином, Суд може самостійно передбачити механізм виконання власного рішення у конкретній справі, який у такому разі вважатиметься єдиноправильним та регламентованим.

Однак автор переконаний, що все ж таки доцільним є встановлення окремого механізму виконання рішення Суду, який дозволить відслідковувати подальше застосування акта чи норми, яка була визнана неконституційною, вищими органами влади та їх посадовими/службовими особами. Саме в цьому і полягає виконання рішення Суду – у недопущенні подальшого використання норми, що суперечить приписам Конституції України.

На практиці ж в Україні наразі прослідковується ситуація, яка наявно демонструє недосконалість наявного порядку виконання та дотримання рішень Суду. Так, наприклад, рішенням Суду від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 у справі № 1-24/2020(393/20) визнано неконституційними деякі норми у відповідних нормативно-правових актах, що стосуються корупції, як-от декларування [5]. Незважаючи на те, що зазначене рішення викликає шквал обурення та спроб його нівелювати, таке рішення має виконуватися, оскільки закони, інші акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, втрачають чинність із дня ухвалення Судом відповідного рішення, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення. Відповідно до статті 152 Конституції України «закони за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України», тоді як Рішенням Суду Закон

України «Про запобігання корупції» визнаний неконституційним не повністю, а лише у певній частині, але для належного виконання рішення необхідно було встановити в його тексті те, в якій саме частині цей Закон визнаний неконституційним.

На виконання вказаного рішення Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) мало припинити перевірку, зберігання та оприлюднення декларацій та закрити доступ до Єдиного державного реєстру декларацій (перспективний аспект виконання рішення), що мало би наслідком відсутність у державних органів та громадськості відкритого цілодобового доступу до електронних декларацій посадовців.

Однак Кабінет Міністрів України розпорядженням від 29.10.2020 р. № 1363-р «Деякі питання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції», зокрема, уповноважив НАЗК забезпечити відкритий цілодобовий доступ на своєму офіційному вебсайті до публічної частини Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання [6]. Таким чином, доступ до публічної частини Єдиного державного реєстру декларацій наразі відкритий (усупереч рішенням Суду), що може розцінюватися як ігнорування та свідоме невиконання вказаного рішення.

Наступною проблемою є те, що на виконання рішень Суду впливає відсутність не тільки механізму такого виконання, а й налагодженого контролю над ним.

Перевірка виконання рішень може здійснюватися щодо неконсти-

туційності нормативно-правового акта повністю або в окремій частині (шляхом послідовного спостереження за перебігом законотворчої роботи щодо усунення прогалин, які викликані рішенням суду); щодо тих рішень, у яких визначено порядок їх виконання (варто перевірити 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) [7, с. 72].

Одним із заходів, спрямованих на забезпечення виконання рішень і висновків Конституційного Суду України, є пропозиція про запровадження штрафів. Так, законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо забезпечення виконання рішень і висновків Конституційного Суду України)» (№ 5033) пропонувалося, що рішення і висновки Суду виконуються в терміни, які він сам установлює, але передбачалися також заходи адміністративної відповідальності у вигляді штрафу. Серед підстав накладення штрафу були неконституційні заяви, втручання в роботу та вияв неповаги до Конституційного Суду України, а також за невиконання без поважних причин у встановлених порядку й строках вимог Суду, його постанов і висновків.

Попри досить велике прагнення авторів законопроекту до вдосконалення порядку реалізації рішень Конституційного Суду України, цей законопроект (як за формальними підставами, так і за змістовними) не набув чинності. Адже, по перше, було ухвалено новий Закон України «Про Конституційний Суд України», по-друге,

рішеннями Конституційного Суду України досить часто передбачено (поряд із визнанням неконституційності певних положень нормативно-правових актів), наголошується на необхідності приведення у відповідність до рішення норм законодавства. Саме ця вимога потребує позитивної діяльності, насамперед органу законодавчої влади – Верховної Ради України, тоді стає незрозумілим, із кого має бути стягнуто 25 мінімальних заробітних плат (із кожного депутата, спікера, фракцій, комітетів і т. ін.). Тому цей шлях уявляється доволі хибним, навіть із позицій наявності кримінальної відповідальності ст. 382 Кримінального Кодексу України «Невиконання судового рішення», відповідно до якої умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду, що набули законної сили, або перешкоджання їх виконанню карається штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням волі на строк до трьох років.

Важливим засобом забезпечення виконання рішень Суду має стати механізм роз'яснення його рішень. Слід визнати, що сьогодні майже ігноруються з боку Суду будь-які спроби отримати роз'яснення щодо його рішень. Незважаючи на те, що рішення має бути зрозумілим за змістом і формою та придатним до виконання, можливі ситуації, коли те чи інше положення рішення Суду має подвійне або більше тлумачення з позицій його виконання. У цьому разі вважаємо, що слід передбачити обов'язок Суду надати роз'яснення щодо порядку виконання рішення, тоді як за чинним законодавством право звернення до Суду передбачене щодо роз'яснення порядку виконання рішення тільки тоді, коли в них встановлюється особливий порядок їх виконання.

Важко не погодитись із думкою В. Скоморохи, згідно з якою незадовільний стан виконання рішень Суду

пов'язаний із: спеціальною природою рішень Суду, що схожа за наслідками та механізмом реалізації з іншими нормативно-правовими актами, якими відмінюються ті чи інші норми, у зв'язку з чим забезпечення їх виконання має бути схожим із виконанням законів України, указів Президента України тощо і гарантуватися главою держави; відсутністю системних наукових досліджень практики, механізму виконання рішень Суду; відсутністю відповідальності за невиконання чи неналежне виконання рішень Конституційного Суду України осіб з особливим статусом, яким адресовано акти Суду [8, с. 119].

Варто зауважити, що останнє твердження не знаходить свого вияву в нормативно-правових актах, оскільки чинним законодавством України відповідальність за невиконання рішень Суду передбачена, однак на практиці ж ці норми не реалізуються. Це має стати предметом подальших досліджень у сфері реалізації актів Конституційного Суду України.

Висновки.

1. Рішення Суду щодо визнання неконституційними нормативно-правових актів або їх окремих норм є важливим джерелом забезпечення дотримання Конституції України.

2. Виконанням рішення Суду щодо визнання неконституційними нормативно-правових актів або норм є уникнення подальшого використання норм, що суперечать приписам Конституції України.

3. Проблеми виконання рішень Суду пов'язані з правовою природою таких рішень, невизначеністю суб'єктів, які мають виконувати рішення, відсутністю налагодженого механізму виконання та контролю за виконанням, а також притягнення винних до відповідальності.

4. Відсутність механізму виконання рішень Суду має наслідком покладення формальної відповідальності за виконання рішень Суду на сам Суд,

оскільки тільки Суд може визначити порядок і строки виконання рішень.

5. Наразі виконання рішень Суду є незадовільним, оскільки непоодинокими випадками прослідковується ігнорування приписів відповідних

рішень Суду вищими органами влади, що в майбутньому може призвести до поширення правового нігілізму, негативної репутації Суду та інших органів, а також знецінення Основного Закону.

Список використаних джерел

1. Федоренко В.Л. Конституція та конституційна держава: питання теорії та практики. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. Київ, 2020. С. 13–29.
2. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 р. №2136-VIII/Верховна Рада України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>(дата звернення: 26.08.2021).
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР/Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 6. Ст. 141.
4. Цимбалістий Т.О. Реалізація актів Конституційного Суду України. *Вибори та демократія*. 2008. № 1 (15). С. 25–29.
5. Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення: 26.08.2021).
6. Деякі питання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2020 р. № 1363-р / Кабінет Міністрів України. URL:<https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-diyalnosti-natsionalnogo-agentstva-z-pitan-zapobigannya-korupciyi-i291020-1363>(дата звернення: 26.08.2021).
7. Белов Д.М., Мишанич К.С. Проблеми виконання рішень Конституційного Суду України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 30. Т. 1. С. 70–75.
8. Скомороха В. Конституційна юрисдикція і правова доктрина: проблеми взаємного впливу в умовах демократичного поступу, перспективи демократії. *Конституційний контроль і процеси демократичної трансформації у сучасному суспільстві* : матеріали міжнар. конф., присвяченої 20-ій річниці Конституційного Суду України, м. Київ, 7–8 жовтня 2016 р. Київ, 2016. С. 111–126.

Назарко А. Т. Виконання рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним нормативного акта: проблеми теорії та практики

У статті розглянуто питання теорії та практики виконання рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним акта або його окремих положень. Питання виконання рішень Конституційного Суду України постають досить гостро, тому потребують нагального вирішення. Особлива правова природа та зміст цих рішень, що не передбачають ні активних дій, ні утримання від них, зумовили першочергову проблему визначення меж їх «виконання» та «невиконання». Належність Конституційного Суду України до окремої ланки судової системи робить неможливим застосування нормативно закріплених механізмів виконання рішень указанного суду, що на тлі відсутності належного регулювання зазначеного питання дає можливість констатувати факт наявності значної прогалини в законодавстві, яка не може бути усунена шляхом аналогії. Як наслідок, виконання рішень Конституційного Суду України на державному рівні не забезпечене, тобто не підкріплене ні нормативною базою, ні практично напрацьованою системою процедур, що визначали би порядок виконання таких рішень. Причиною низького рівня виконання рішень суду конституційної юрисдикції є також відсутність реальних способів притягнення до передбаченої законодавчо відповідальності за невиконання такого рішення, що пов'язане з відсутністю контролю над його виконанням. Проблеми вирішення питань виконання рішень Конституційного Суду України пов'язані з особливою правовою природою таких рішень, невизначеністю суб'єктного



складу, на який поширюється його дія, тобто відсутністю суб'єкта, який має виконати рішення суду. Звідси виникає і неможливість контролювати процес виконання. Відсутність належного виконання рішень Конституційного Суду України ставить під загрозу реалізацію відповідності змісту актів нормотворчості положенням Конституції України, що нівелює як саму діяльність суду конституційної юрисдикції в частині забезпечення дотримання Основного Закону, так і пріоритетність самої Конституції України. Запропоновано внести зміни до законодавства щодо обов'язковості роз'яснення порядку виконання своїх рішень Конституційним Судом України.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційна юрисдикція, виконання рішення, конституційний контроль.

Назарко А. Т. Исполнение решений Конституционного Суда Украины о признании неконституционным нормативного акта: проблемы теории и практики

В статье рассмотрены вопросы теории и практики исполнения решений Конституционного Суда Украины относительно признания неконституционным акта или отдельных его положений. Особая правовая природа и содержание этих решений, которые не предусматривают ни активных действий, ни воздержания от них, обусловили первоочередную проблему определения границ их «исполнения» и «неисполнения». Признание Конституционного Суда Украины отдельным звеном судебной системы делает невозможным применение нормативно закрепленных и действенных механизмов исполнения решений указанного суда, что на фоне отсутствия надлежащего регулирования указанного вопроса дает возможность констатировать факт наличия значительного пробела в законодательстве, который не может быть устранен по аналогии. Как следствие, исполнение решений Конституционного Суда Украины на общегосударственном уровне не обеспечено, не подкреплено ни нормативной базой, ни практически наработанной системой процедур, которые определяли бы порядок исполнения таких решений. Причиной низкого уровня исполнения решений суда конституционной юрисдикции является также отсутствие реальных примеров привлечения к предусмотренной законодательно ответственности за неисполнения такого решения, что связано с отсутствием контроля над его исполнением. Проблемы решения вопросов исполнения решений Конституционного Суда Украины связаны с особой правовой природой таких решений, неопределенностью субъектного состава, на который распространяется его действие, то есть отсутствием конкретного субъекта, который должен исполнить решение суда. Отсюда возникает и невозможность контролировать процесс исполнения. Отсутствие надлежащего исполнения решений Конституционного Суда Украины ставит под угрозу реализацию соответствия содержания актов нормотворчества нормам Конституции Украины, что нивелирует как деятельность суда конституционной юрисдикции в части обеспечения соблюдения Основного Закона, так и приоритетность самой Конституции Украины. Предложено внести изменения в законодательство относительно обязательности разъяснения порядка выполнения своих решений Конституционным Судом Украины.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, конституционная юрисдикция, выполнение решения, конституционный контроль.

Nazarko A. Execution of decisions of the Constitutional Court of Ukraine of determining a normative act unconstitutional: problems of theory and practice

The article deals with the theory and practice of implementing the decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the recognition of an unconstitutional act or its separate provisions. Such recognition ensures the formation and maintenance of the status of the Constitution of Ukraine as the Basic Law, which has a consequence, in particular, the development of national constitutionalism. At present, the issue of implementing the decisions of the Constitutional Court of Ukraine arise sharply in connection with what needs an urgent solution. Special legal nature and content of these decisions that do not

provide for any active actions, or withholding from them, resulted in a priority problem of determining the boundaries of their “execution” and “non-fulfillment”. The attribution of the Constitutional Court of Ukraine to a separate link of the judicial system makes it impossible to apply the normatively enshrined and operating mechanisms for implementing the decisions of the specified court, which, against the background of the absence of proper regulation of this issue, makes it possible to state the presence of a significant gap in the legislation that can not be eliminated by analogy. As a result, the implementation of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine at the state level is not provided, that is, it is not supported by a normative base or a virtually developed system of procedures that would determine the procedure for the implementation of such decisions. The reason for the low level of execution of the court decisions of constitutional jurisdiction is also the lack of real ways of bringing to the legislative responsibility for the failure to comply with such a decision, which in turn is due to the lack of control over its implementation. Problems of solving the implementation of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine are associated with a special legal nature of such decisions, the uncertainty of the subject composition, which is subject to its action, that is, the absence of a subject, which should specifically fulfill the court decision – hence the impossibility of controlling the implementation process. Thus, the lack of proper execution of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine jeopardizes the implementation of the content of the acts of normoging of the provisions of the Constitution of Ukraine, which minifes as the activities of the Court of Constitutional Jurisdiction in terms of maintaining the main law and the priority of the Constitution itself.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, Constitutional jurisdiction, execution of a solution, constitutional control.

