

УДК 342.5+342.56(477)

А.Л. БОРКО, канд. юрид. наук, Ленінський районний суд м. Севастополя

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

***Ключові слова:** адміністративно-правові засади, організаційно-управлінські відносини, організація та функціонування, Конституційний Суд України*

Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції, що на рівні з судами загальної юрисдикції реалізує судову владу в Україні. У той же час, Конституційний Суд за своєю природою, насамперед, є органом державної влади, ефективна реалізація призначення якого у будь-якому разі потребує належного забезпечення його організації, внутрішнього управління і позапроцесуальної діяльності. Разом із тим, чинне законодавство на сьогодні значно менше регламентує організаційно-управлінські відносини у Конституційному Суді, аніж його повноваження і порядок щодо встановлення конституційності правових актів і офіційного тлумачення Конституції та законів. З огляду на це в рамках вдосконалення організації та функціонування Конституційного Суду України й вбачаються актуальними питання його адміністративно-правового забезпечення.

Зазначимо, що деякі питання адміністративно-правових відносин у Конституційному Суді України побічно вже розглядалися у ґрунтовних роботах таких вчених як В.О. Гергелійник, О.О. Кузьменко, О.М. Мироненко, М.Д. Савенко, В.Є. Скомороха, А.А. Стрижак та інші. Однак, існуючі наукові дослідження стосуються здебільшого лише загальних конституційних аспектів інституту конституційного контролю в Україні, безпосередньо не

розглядаючи особливості організації, внутрішнього управління та позапроцесуальної діяльності Конституційного Суду України. Саме тому метою нашої роботи є аналіз адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Конституційного Суду України, визначення його сутності, особливостей та значення, а також встановлення перспективних напрямків вдосконалення адміністративно-правових засад функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Передусім, відмітимо, що інститут Конституційного Суду України традиційно розглядається в рамках науки конституційного права, що зумовлюється його статусом, особливим призначенням й порівняно високим рівнем конституційного регулювання. Проте, далеко не всі аспекти організації та діяльності Конституційного Суду мають конституційно-правову природу, в, як й в інших органах державної влади, також здійснюється адміністративна державно-управлінська діяльність. Так, Д.А. Чернушенко характеризуючи систему державного управління у сфері діяльності Конституційного Суду України, називає такі його функції як організація, планування, координація, контроль, а також кадрове, матеріально-технічне, фінансове забезпечення, діловодство [1, с.94] тощо. Серед іншого це стосується утворення відповідних органів Конституційного Суду визначення їх повноважень і структури, набуття та припинення повноважень судді, призначення і звільнення з посади керівництва суду, проходження служби в апараті та ін. Отже, функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції нерозривно пов'язано і по-суті залежить від комплексу адміністративно-правових відносин, що визначають внутрішню організацію Конституційного Суду України й формують необхідні умови його діяльності.

Основою адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування Конституційного Суду складають норми Конституції від 28.06.1996 р. [2], Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. [3], Закону «Про Конституційний Суд Украї-

ни» від 16.10.1996 р. [4], Регламенту Конституційного Суду від 14.10.2008 р. за його Рішенням № 34-р/2008 [5], а також Положення про Секретаріат Конституційного Суду від 21.12.2011 р. за Рішенням Конституційного Суду від 26-р/2011 й інших правових актів. Оптимальна побудова і злагоджена робота всіх складових Конституційного Суду залежить саме від єдності, узгодженості та послідовності означених адміністративно-правових норм різної юридичної сили, комплексності їх правового регулювання й відповідності актуальним потребам забезпечення діяльності Конституційного Суду України.

І одразу зауважимо деяку фрагментарність правового регулювання процедур призначення суддів Конституційного Суду. Так, згідно Закону від 07.10.2010 р. № 2592-VI [6] втратила чинність ст.6 профільного Закону від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [4], яка встановлювала порядок призначення суддів Конституційного Суду Президентом України. Разом із тим, як на нас, положення названої ст.6 Закону від 16.10.1996 р., що передбачали проведення главою держави консультацій з Прем'єр-міністром та Міністром юстиції щодо кандидатур на посади суддів Конституційного Суду, повністю узгоджуються з п.22 ч.1, ч.4 ст.106 Конституції від 28.06.1996 р. [2], що передбачають необхідність контрасигнування Прем'єр-міністром і відповідальним міністром актів Президента з питань призначення суддів Конституційного Суду. А відтак, вказані законодавчі зміни за своєю суттю є недостатньо обґрунтованими й призводять до неврегульованості правової процедури призначення Президентом суддів Конституційного Суду.

Не можна погодитись й із вилученням Законом від 07.10.2010 р. № 2592-VI [6] умови щодо призначення Верховною Радою судді Конституційного Суду у місячний строк після припинення повноважень попереднього судді, що передбачалась ч.4 ст.7 першої редакції Закону від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [4]. Так само, наприклад, Законом від 03.08.2006 р. № 73-V [7] була вилучена вимога щодо місячно-

го строку складання присяги суддею Конституційного Суду України. Наголосимо, що такі строки слугують гарантією належного формування персонального складу єдиного органу конституційної юрисдикції як необхідної умови його функціонування. А тому актуалізується нормативне закріплення строків не лише у механізмі призначення усіма суб'єктами суддів Конституційного Суду України, але й відносно порядку припинення їх повноважень та інших процедур, що мають відношення до організації діяльності Конституційного Суду України.

Набуття повноважень судьями Конституційного Суду України пов'язано не лише з їх безпосереднім призначенням, але й із низкою інших адміністративно-правових відносин, зокрема щодо вступу на посаду шляхом складання присяги, здійснюваного відповідно до ст.17 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [4] і спеціального Порядку складання у Верховній Раді присяги суддею Конституційного Суду, затвердженого її Постановою від 14.12.2005 р. № 3193-IV. При цьому, тут неоднозначним постає п.6 названого Порядку від 14.12.2005 р., яким забороняється складання присяги за відсутності на засіданні парламенту певних посадових осіб. На нашу думку, дана норма неконструктивна, адже може призводити до штучного перешкоджання набуттю повноважень судьями Конституційного Суду шляхом свідомого ухилення Президентом, Прем'єр-міністром або Головою Верховного Суду від участі у зазначеному пленарному засіданні Верховної Ради, що за сучасних державо- і правотворчих реалій не може виключатись.

Необхідно звернути увагу й на те, що право призначати суддів Конституційного Суду України не означає права відповідного суб'єкта достроково припинити їх повноваження. В якості недоліку процедури припинення повноважень судді Конституційного Суду України слід означити скасування Законом від 07.10.2010 р. № 2592-VI [6] положень ч.2 ст.23 першої редакції Закону від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР, якими визнача-

лись суб'єкти припинення повноважень судді Конституційного Суду за конкретними підставами. Внаслідок цього, суб'єкти і конкретна процедура припинення повноважень судді Конституційного Суду залишилися повністю законодавчо нерегульованими. На сьогодні зазначені питання регулюються Гл.10-1 Регламенту Конституційного Суду від 14.10.2008 р., затвердженим його Рішенням № 34-р/2008 [5]. Як на нас, порядок припинення повноважень судді Конституційного Суду не може регламентуватись виключно лише на локальному рівні, що ставить питання обов'язковості дотримання Президентом, Верховною Радою та з'їздом суддів України вимог внутрішньоорганізаційного локального рішення Конституційного Суду.

Одним з наслідків вказаної недостатньої законодавчої визначеності механізму дострокового припинення повноважень суддів Конституційного Суду виступає досить суперечлива практика звільнення Президентом України суддів Конституційного Суду з законодавчо невизначених підстав шляхом скасування актів про їх призначення, що згідно Звернення Верховної Ради від 09.04.2008 р. «підриває юридичну логіку визначення Конституцією і законами України вичерпного переліку підстав для звільнення» [8]. Таким чином, забезпечення нормального функціонування Конституційного Суду потребує збалансованого й узгодженого законодавчого і підзаконного регулювання всіх відносин з приводу набуття і припинення повноважень судді Конституційного Суду, яке би комплексно визначало процедуру, підстави, повноваження відповідних суб'єктів і строки їх реалізації.

Також відмітимо, що відповідно до ст.153 Конституції України порядок організації та діяльності Конституційного Суду має визначатись на законодавчому рівні, а згідно ч.2 ст.3 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4] організація внутрішньої роботи Конституційного Суду України – може регламентуватись його актами. Незважаючи на це предмет правового регулювання Регламенту Конститу-

ційного Суду від 14.10.2008 р. у дійсності стосується не тільки його внутрішньої організації, але й, наприклад, порядку відкриття конституційних проваджень і розгляду справ Конституційним Судом, що мало би дістати саме законодавчого закріплення. З огляду на це, актуалізується приведення предмету правового регулювання Регламенту Конституційного Суду у відповідність із вимогами законодавства, що необхідно передбачає деталізацію законодавчих засад функціонування Конституційного Суду та врегулювання Регламентом суто лише адміністративно-правових відносин по організації його внутрішньої роботи.

У Конституційному Суді України відсутні органи суддівського самоврядування, що зумовлює централізовану модель судового управління, відводячи провідну роль у вирішенні більшості внутрішньо організаційних питань керівництву суду, зокрема його голові. Тому належне адміністративно-правове забезпечення відносин із обрання та звільнення, а також повноважень керівництва Конституційного Суду України і порядку їх реалізації становить визначальний чинник раціональної організації та ефективного функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції.

Так, в основу правової процедури обрання Голови Конституційного Суду України, визначеної ст.20 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4], покладається загальний принцип згідно якого Голова Конституційного Суду обирається на спеціальному засіданні Конституційного Суду на один трирічний строк. При цьому, однією з особливостей зазначеної процедури виступає можливість участі будь-якої кількості кандидатур, запропонованих судьями Конституційного Суду. В цілому ж, визначений пар.1 Гл.1 Розд.1 Регламенту Конституційного Суду від 14.10.2008 р. [5], порядок обрання його Голови характеризується послідовністю і достатньою деталізацією, що передбачає формування спеціальної безсторонньої комісії для організації та проведення виборів Голови Конституційного Суду, проміжне затвердження списків канди-

датур і протоколу голосування тощо.

Крім цього, вбачаються деякі розходження між положеннями ст.20 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4] і Гл.1 Розд.1 Регламенту Конституційного Суду від 14.10.2008 р. [5] щодо проведення повторного голосування і нових виборів Голови Конституційного Суду. Зокрема п.15 пар.1 Гл.1 Розд.1 Регламенту не відповідає ч.3 названого Закону, допускаючи проведення повторного голосування навіть якщо було запропоновано лише дві кандидатури, хоча у цьому випадку мають проводитись вже нові вибори (ч.4 ст.20 Закону від 16.10.1996 р.) або ж проведення повторного голосування не щодо двох, а й трьох і більше кандидатів. До того ж, п.16 пар.1 Гл.1 Розд.1 Регламенту Конституційного Суду від 14.10.2008 р. [5] не враховує відповідні зміни до ч.4 ст.20 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4], що допускають участь у нових виборах Голови Конституційного Суду осіб, які не набрали у попередніх виборах необхідної кількості голосів. Відтак, констатуємо часткову неузгодженість адміністративного законодавства з питань правової процедури обрання Голови Конституційного Суду України, вдосконалення якого прямо пов'язане із своєчасним забезпеченням належного управління та організації діяльності Конституційного Суду.

Досить неоднозначним постає обмеження підстав дострокового звільнення з посади Голови Конституційного Суду і його заступників виключно лише поданням їх заяв про це. З одного боку, законодавство містить більш-менш широкий перелік підстав звільнення з посади судді Конституційного Суду України, що уможливають автоматичне дострокове припинення повноважень Голови Конституційного Суду внаслідок звільнення з посади судді. З іншого боку, звільнення з посади судді і посади Голови Конституційного Суду є різними адміністративними процедурами, що мають різне призначення і не повинні підміняти одна одну. А тому в якості додаткового механізму дострокового припинення повноважень Голови Конституційного Суду може

виступати висловлення недовіри самим Конституційним Судом, що водночас не припиняло би повноважень судді.

Як вище вже відзначалось, Голова Конституційного Суду України відіграє провідну роль у керівництві та організації його діяльності. При цьому, як слушно зауважує М.Д. Савенко, «надання широких повноважень Голові Суду у поєднанні з безвідповідальністю за свої дії створює підґрунтя для зловживання своїми повноваженнями» [9, с.137]. На нашу ж думку, з метою збалансування і децентралізації управління у Конституційному Суді України існує необхідність певного обмеження адміністративних повноважень його Голови шляхом розширення управлінських повноважень керівника Секретаріату, наділення самого Конституційного Суду додатковими установчо-погоджувальними функціями, надання суддям Конституційного Суду права вимагати позачергового звітування Голови. Іншим аспектом цього вбачається встановлення персональної відповідальності Голови перед Конституційним Судом за виконання його внутрішньоорганізаційних повноважень, у тому числі допускаючи можливість дострокового припинення повноважень Голови внаслідок висловлення йому недовіри Конституційним Судом.

Поза цим, Секретаріат Конституційного Суду України відіграє ключову роль в організації діяльності єдиного органу конституційної юрисдикції, здійснюючи відповідно до ч.1 ст.32 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4] організаційне, науково-експертне, інформаційно-довідкове та інше забезпечення діяльності Конституційного Суду. При цьому, як на нас, повноваження Секретаріату мають більш повно закріплюватись на законодавчому рівні, зокрема прямо відносячи до напрямків його роботи ще й правове, аналітичне, дорадчо-консультативне та матеріально-технічне забезпечення діяльності суддів і в цілому Конституційного Суду України.

Загалом же до предмету адміністративно-правового регулювання інституту Секретаріату Конституційного Суду першочергово слід

відносити питання його правового статусу, завдання, засади відносин, структуру, порядок призначення та звільнення працівників, статус і повноваження керівництва. Разом із тим, виявити та охарактеризувати особливості повноважень, порядку діяльності чи управлінських повноважень керівництва Секретаріату Конституційного Суду наразі не вбачається можливим, оскільки згідно Листа Секретаріату від 11.04.2013 р. за № 42-12-18/712 [10] Положення про Секретаріат, затверджене Рішенням Конституційного Суду від 21.12.2011 р. № 26-р/2011, є «внутрішньо-відомчим документом та... має обмежений доступ». Вважаємо подібне обмеження доступу до даного Положення безпідставним і необґрунтованим, що не тільки не узгоджується із статусом Секретаріату як усього лише робочого апарату Конституційного Суду України, але й не відповідає загальній практиці адміністративно-правового регулювання діяльності всіх інших органів державної влади.

Зауважимо, що в аспекті Секретаріату Конституційного Суду адміністративно-правову природу має порядок призначення його Керівника, визначений ч.3, 4 ст.32 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4], п.2 пар.5 Гл.1 Розд.1 Регламенту Конституційного Суду від 14.10.2008 р. [5]. При цьому, в контексті обмеження внутрішньо управлінських повноважень Голови Конституційного Суду за доцільне постає надання не тільки йому, але й кожному судді Конституційного Суду права пропонувати кандидатуру Керівника Секретаріату. До того ж, більш правильним було би прийняття рішення про призначення Керівника Секретаріату не просто більшістю присутніх на засіданні суддів, а більшістю суддів від їх конституційного складу. Акцентуємо увагу й на фрагментарності правового регулювання як Закону від 16.10.1996 р., так і Регламенту від 14.10.2008 р., що, визначаючи порядок призначення Керівника його Секретаріату, взагалі не називають ані підстав, ані процедури припинення ним повноважень.

У сфері організації діяльності Конституційного Суду на рівні з Секретаріатом передбачено формування й функціонування спеціальних постійних комісій, що згідно ч.1 ст.33 Закону від 16.10.1996 р. № 422/96–ВР [4] є його допоміжними робочими органами з питань організації його внутрішньої діяльності. У той же час, ані законодавчо, ані Регламентом Конституційного Суду цілком невизначеними залишились їх завдання та функції. Зважаючи на специфіку призначення Конституційного Суду України, порівняно невелику кількість його членів, вагомі адміністративні повноваження Голови Конституційного Суду та наявність Секретаріату як робочого апарату, доцільність утворення і реальна вага у внутрішній організації та управлінні таких постійних комісій вбачається сумнівною. Так само остаточно нормативно нез'ясовним є статус рішень постійних комісій, зокрема вони мають остаточний характер чи потребують наступного затвердження Конституційним Судом України або його Головою. Відтак, в контексті оптимізації організації діяльності Конституційного Суду України наголошуємо на потребі законодавчого закріплення статусу, повноваження, порядок діяльності його постійних комісій, діяльність яких має фокусуватись, передусім, на підготовці та попередньому опрацюванні питань внутрішньої організації та управління даного судового органу із наступним ухваленням по них рішень на засіданні Конституційного Суду.

Зазначимо, що в аспекті оптимізації управління Конституційним Судом у науці також пропонується законодавче закріплення функціонування у Конституційному Суді органів суддівського самоврядування, які би вирішували всі питання, що стосуються суддів [9, с.118, 169]. Вважаємо, що утворення органів суддівського самоврядування в цілому є позитивним чинником децентралізації судового управління у Конституційному Суді. Організація та діяльність органів суддівського самоврядування у Конституційному Суді могла би здійснюватись на основі базових положень Закону від 07.07.2010 р. № 2453–VI [3], але з

урахуванням специфіки статусу, відособлено-го положення у судовій системі й видів адміністративно-правових відносин. Крім цього, із формуванням повноцінних органів суддівського самоврядування їм можуть бути передані функції нині існуючих постійних комісій Конституційного Суду України.

Поза цим, слід вказати, що Конституційний Суд України насамперед є державним органом, а Керівник та інші посадові особи його Секретаріату перебувають на державній службі, державно-службові відносини яких регламентуються на підставі профільного Закону «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050–VI [11]. Крім цього, у Конституційному Суді також має місце низка юрисдикційних і неюрисдикційних проваджень, що потребують належного адміністративно-процесуального регулювання як на загальному законодавчому рівні, так і безпосередньо вже самим Конституційним Судом. Передусім, йдеться про дисциплінарні провадження у Конституційному Суді, розгляд звернень громадян, запобігання і протидію корупції, забезпечення доступу до публічної інформації, охорони державної таємниці, державного захисту працівників суду та ін., що в цілому є характерним й для судів загальної юрисдикції, втім так само як й інших органів державної влади.

При цьому, однією з головних рис усіх означених адміністративно-правових відносин у Конституційному Суді України виступає переважне неврахування адміністративним законодавством особливостей статусу, організації та діяльності Конституційного Суду як суб'єкта адміністративного процесу. Це призводить до законодавчих прогалин і неточностей, наприклад, у механізмі розгляду звернень громадян, що усуваються самим судом на локальному рівні, зокрема шляхом затвердження Положення про порядок розгляду звернень громадян та їх особистого прийому в Конституційному Суді за Розпорядженням його Голови від 12.05.2009 р. № 39/2009 [12]. Загалом же для Конституційного Суду характерне досить високе значення локального ад-

міністративно-правового регулювання внутрішньо організаційних відносин, що також мають узгоджуватись як між собою, так і з адміністративним законодавством.

Таким чином, у Конституційному Суді України на рівні з конституційно-правовими відносинами, що стосуються порядку формування, повноважень і процедури розгляду справ, також має місце й цілий комплекс врегульованих адміністративно-правовими нормами організаційно-управлінських відносин у площині організації, внутрішнього управління і позапроцесуальної діяльності Конституційного Суду України. Забезпечення нормального функціонування Конституційного Суду потребує комплексного і послідовного, збалансованого й узгодженого законодавчого і підзаконного адміністративно-правового регулювання таких правовідносин. Основними напрямками оптимізації організації діяльності Конституційного Суду має бути децентралізація судового управління, обмеження управлінських повноважень Голови Конституційного Суду, утворення органів суддівського самоврядування, підвищення злагодженості діяльності допоміжних органів Конституційного Суду, законодавче врегулювання особливостей статусу Конституційного Суду як суб'єкта адміністративного процесу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чернушенко Д. А. Місце кадрового забезпечення у системі видів діяльності, що пов'язана із забезпеченням функціонування Конституційного Суду України / Д. А. Чернушенко // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 65. – С. 89–95.
2. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» : від 07.07.2010 р., № 2453–VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
4. Закон України «Про Конституційний Суд України» : від 16.10.1996 р., № 422/96–

ВР // ВВР України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.

5. Рішення Конституційного Суду України «Про затвердження нової редакції Регламенту Конституційного Суду України» : від 14.10.2008 р., № 34-р/2008 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 554.

6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України» : від 07.10.2010 р., № 2592-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 79. – Ст. 2793.

7. Закон України «Про внесення змін до статті 17 Закону України «Про Конституційний Суд України» : від 03.08.2006 р., № 73-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2302.

8. Постанова Верховної Ради України «Про Звернення Верховної Ради України до Президента України з приводу Указу Президента України про звільнення С. Станік з посади судді Конституційного Суду України» :

від 09.04.2008 р., № 249-VI // ВВР України. – 2008. – № 26. – Ст. 246.

9. Савенко М. Д. Правовий статус Конституційного Суду України: дис.. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.02 / Савенко Микола Дмитрович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 189 с.

10. Лист Секретаріату Конституційного Суду України : від 11.04.2013 р., № 42-12-18/712.

11. Закон України «Про державну службу» : від 17.11.2011 р., № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4. – Ст. 115.

12. Розпорядження Голови Конституційного Суду України «Про затвердження Положення про порядок розгляду звернень громадян та їх особистого прийому в Конституційному Суді України» : від 12.05.2009 р., № 39/2009.

Борко А. Л. Адміністративно-правові засади організації та функціонування Конституційного Суду України / А. Л. Борко // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 60–66 [Електронний ресурс].

Виконано аналіз адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Конституційного Суду України, визначено його сутність, особливості та значення, а також встановлено перспективні напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні.

Борко А.Л. Административно-правовые основы организации и функционирования Конституционного Суда Украины

Выполнен анализ административно-правового регулирования организации и деятельности Конституционного Суда Украины, определена его сущность, особенности и значение, а также установлены перспективные направления совершенствования административно-правовых основ функционирования единого органа конституционной юрисдикции в Украине.

Borko A.L. Administrative-Legal Bases of Organization and Functioning of the Constitutional Court of Ukraine

The analysis of administrative-legal regulation of the organization and activity of the Constitutional Court of Ukraine is made; also it was determined its nature, features and values, as well as substantiated perspective directions of improving administrative-legal bases of functioning the sole body of constitutional jurisdiction in Ukraine.