

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.111>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВИКОНАННЯ АКТІВ ОРГАНІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

Слінько Т.М.,

кандидат юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0001-8411-9655

Слінько Т.М. Міжнародний досвід виконання актів органів конституційного контролю.

Порівняльне правознавство не завжди і не в першу чергу знаходиться в пошуках кращих варіантів або завжди є лише попереднім етапом реформування, а все частіше і глибше розуміється як важливий метод кращого розуміння власного права в дзеркалі інших правових систем в його перевагах і недоліках. У зв'язку з цим, порівняння конституційних юрисдикцій у всьому світі має на меті зробити нормальний будівельний блок архітектури чинних конституцій зрозумілим у своєму різноманітті та внутрішніх варіантах. Конституційна юрисдикція (як функція або як самостійний інститут) набула. Саме з цієї причини, однак, не можна очікувати однаковості в обсязі і вазі їх компетенції, в інтенсивності контролю і взагалі в їх ролі по відношенню до вищих державних органів.

Сьогодні, як ніколи, зрозуміло, що правовий порядок широко охоплюється законодавством Європейського Союзу. Це не так зумовлено не тільки принципами прямої дії та примату цього закону які застосовуються в контексті статичного розподілу компетенцій між Європейським Союзом та його державами-членами. Як це насправді працює демонструє, що еволюція та захист ефективності норми та принципи правопорядку Європейського Союзу часто є не лише джерелом численних зобов'язань для національних органів влади держав-членів, але й мотивацією для національних органів влади держав-членів різних добровільних коригувань національного законодавства, навіть у сфері, які, в принципі, не підпадають під сферу застосування Права Європейського Союзу. Досвід участі держави учасників процесу об'єднання Європи що часто призводить до перегляду певних уявлень або певні фундаментальні елементи відповідних національних правових систем. Справді, або за своєю прямою дією та своєю першістю, або за так званим притягальним ефектом, право Європейського Союзу, з якого основними нормами тепер є Хартія основних прав, а через неї і пре-

цедентне право Європейського суду з європейських прав. прав людини, надмірно зумовлює тлумачення та застосування закону також щодо питань, які зазвичай аналізуються виходячи з особливостей національного правопорядку.

Ключові слова: виконання рішень Конституційного Суду України, виконання рішень Європейського суду з прав людини, верховенство права, контроль за виконанням судових рішень.

Slinko T.M. International experience in the implementation of acts of constitutional control bodies.

Comparative jurisprudence is not always and primarily in search of better options or always only a preliminary stage of reform, but is increasingly understood as an important method of better understanding one's own law in the mirror of other legal systems in its strengths and weaknesses. In this regard, the comparison of constitutional jurisdictions around the world aims to make the normal building block of the architecture of existing constitutions understandable in its diversity and internal variations. Constitutional jurisdiction (as a function or as an independent institution) has become established. It is for this reason, however, that we cannot expect uniformity in the scope and weight of their competence, in the intensity of their control and in their role in relation to the higher state bodies in general.

Today, more than ever, it is clear that the legal order is broadly covered by European Union law. This is not only due to the principles of direct effect and primacy of this law, which apply in the context of a static division of competences between the European Union and its Member States. How this actually works demonstrates that the evolution and protection of the effectiveness of the EU legal order is often not only a source of numerous obligations for national authorities of the Member States, but also a motivation for national authorities of the Member States to make various voluntary adjustments to national legislation, even in areas that, in principle, do not fall within the scope of application of EU law.

The experience of participation in the process of European unification often leads to a revision of certain perceptions or certain fundamental elements of the respective national legal systems. Indeed, either by its direct effect and primacy, or by its so-called pull effect, European Union law, of which the Charter of Fundamental Rights is now the main norm, and through it the case law of the European Court of Human Rights, unduly determines the interpretation and application of the law also in respect of issues that are normally analysed on the basis of the specifics of the national legal order.

Key words: execution of decisions of the Constitutional Court of Ukraine, execution of decisions of the European Court of Human Rights, rule of law, control over the execution of court decisions.

Постановка проблеми. Виконання рішень конституційних судів є автономним поняттям, яке не можна ототожнювати з аналогічними поняттями, що діють у контексті цивільних, кримінальних, виконавчих, адміністративних чи судово-адміністративних процедур.

Метою статті є аналіз процедури виконання рішень органів конституційного контролю на основі національного та міжнародного досвіду.

Питанням дослідження проблем виконання рішень Конституційного Суду Ураїни займалися такі вчені, як Д.М. Белов, О.В. Білоскурська, К.С. Мишанич, А. Назарко, І.К. Полховська, В.Є. Скомороха, Т.О. Цимбалістий, О.В. Щербанюк та ін. Дослідження міжнародного досвіду здійснювалось на основі аналізу чинного законодавства та судової практики.

Виклад основного матеріалу. На початку XXI століття конституційна юрисдикція стала одним із стовпів верховенства права та, в більш загальному плані, конституційного права. Навіть якщо його роль і повноваження відрізняються залежно від держав, які запровадили його за дуже різноманітних історичних і політичних обставин, дуже важливо, щоб його рішення виконувались ефективно.

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 [5]. Таким чином, незважа-

ючи 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.

Питання виконання судових рішень регулюється досить різними способами в залежності від держави. Деякі з них не прийняли жодних стандартів у цій сфері (приклади: Болгарія, Естонія, Латвія, Люксембург). У Туреччині після скасування оскаржуваного стандарту питання про виконання судового рішення вважається спірним. У випадку превентивного контролю (як у Франції) ненабрання чинності оскаржуваного стандарту є достатнім для виконання рішення.

Про роздільне виконання рішень Конституційного Трибуналу, щодо інших актів застосування права звертає увагу також В. Пловец [3]. Автономність концепції виконання рішень Трибуналу конституційність не викликає сумнівів. Отже, встановлення його обсяг значення не залежить від способу розуміння однойменні правові інститути, що функціонують відповідно до звичайного законодавства (це не визначено відомими законодавчими процедурами виконавчої влади), але воно має здійснюватися незалежно, беручи за відправну точку насамперед конституційні норми та специфіку судової діяльності Конституційного Трибуналу. З набранням чинності Закону про Конституційний трибунал 1997 р. Він також вперше з'явився в законодавчих актах сама концепція виконання рішень Конституційного Трибуналу. Зазначений Закон містить главу 3, яка має назву: («Принципи і порядок винесення і виконання судових рішень») припускав, що він містить комплексне регулювання питань, пов'язаних із виконанням законодавцем рішень Трибуналу. Насправді ця глава не містила і не містить жодних положень з цього приводу. Ця своєрідна законодавча процедура означає, що Закон про Конституційний Трибунал де-факто мало що пояснює, коли йдеться про сферу регулювання титульної фрази («виконання судових рішень») та обов'язки державних органів у цьому питанні. Прикінцеві положення глави (статті 78–81) лише конкретизують правила проголошення судового рішення в офіційному журналі та технічні питання – вручення копій судового рішення учасникам процесу.

Конституційний Суд Румунії виніс надзвичайно категоричне рішення питання про наслідки, які спричиняють його рішення [2]. Думки згідно з якими ці рішення Конституційного Суду не застосовні в описаній ситуації (за винятком випадків, коли виняток було посилатися, і Консти-

туційний Суд визнав неконституційним текст), ґрунтується на різних аргументах: на презумпції конституційності норми під час її дії, про встановлення Додаткові умови недійсності (наприклад: у аргументи на користь застосування Рішення 51/2016 стверджували, що це було необхідним визнаючи нікчемність проведених заходів технічного нагляду, до публікації відповідного Рішення в Офіційному віснику, протягом обвинувачення, щоб суддя попередньої палати міг здійснити застосування відносної нікчемності щодо відповідних доказових процедур), проте, що на момент перехоплень НДІ не було передбачав абсолютну нікчемність як санкцію за некомпетентність органів прокуратури кримінального сенсу, в якому Рішення 302/2017 не підлягає застосуванню тощо.

Дуже актуальною темою – якщо розглядати лише рецепцію рішень Конституційного Суду Румунії – є темпоральні наслідки рішень конституційних судів. В рівній мірі розглянуті в юридичній літературі, іноді старанно пояснені в прецедентах рішень судів конституційної юрисдикції, ці наслідки залишаються спірними у світлі ролі цих судів і перегляду конституційності в державі, що керується верховенством права.

Проблема виконання рішень судових органів влади, особливо Конституційного Суду України, беззаперечно є актуальною в теоретичному та практичному плані. Її актуальність обумовлена якнайменше трьома обставинами: 1) тим, що вирішення проблеми стосується діяльності найвищих органів державної влади; 2) відсутність та недосконалість належного правового регулювання виконання рішень Конституційного Суду України; 3) відсутність твердої основи щодо всезагального, науково-обґрунтованого дослідження практики виконання рішень органу конституційної юстиції та відповідного аналізу перспектив розвитку сфери цієї діяльності [9, с. 69–70].

Досліджуючи практику Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України узагальнив, що визначене статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року право на суд було б ілюзорним, якби юридична система держави допускала, щоб остаточне обов'язкове судові рішення не виконувалося на шкоду одній зі сторін; і саме на державу покладено позитивний обов'язок створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, і гарантувала б їх виконання без неналежних затримок; ефективний доступ до суду включає право на те, щоб рішення суду було виконане без невинуватих затримок; держава і її державні органи відповідальні за повне та своєчасне виконання судових рішень, які постановлені проти них (абзац одинадцятий підпункту 2.1

пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019) [7].

Конституційний Суд України зазначав, що виконання судового рішення є невідокремним складником права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, визначений у законі комплекс дій, спрямованих на захист і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18-рп/2012); обов'язкове виконання судового рішення є доконечною умовою реалізації конституційного права кожного на судовий захист, тому держава не може ухилитися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту та поновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави; визначений у законі порядок забезпечення державою виконання судового рішення має відповідати принципам „верховенства права“ (правовладдя) та справедливості, гарантувати конституційне право на судовий захист [перше речення абзацу восьмого, абзац чотирнадцятий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019].

Труднощі врегулювання виконання рішень Конституційного Суду України пов'язані з його особливою правовою природою та призначенням. Якщо рішення суду, що входить до складу системи судоустрою України, стосується конкретних правовідносин і зазвичай конкретно визначених суб'єктів, а також може мати наперед встановлений спосіб виконання, то для суду конституційної юрисдикції це не є характерним. Встановити вичерпний перелік конкретних правовідносин, на які поширюється те чи інше рішення Конституційного Суду України, визначити суб'єктів, котрі мають виконувати таке рішення у певний спосіб, а головне, здійснити всебічний контроль за виконанням, вкрай важко [5]. Проблеми виконання рішень Конституційного Суду України 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. Вбачається доцільним зміна декларативного характеру норм, що передбачають виконання рішень Конституційного Суду України, на зобов'язальний, встановлення окремого механізму виконання рішення Конституційного Суду України, який дозволить відстежувати подальше застосування акта чи норми, що була визнана неконституційною, вищими органами влади та їхніми посадовими або службовими особами, передбачити у рішенні Конституційно-

го Суду України заходи щодо подолання неможливості застосування акта, норми якого були визнані неконституційними, або пов'язаних із ним інших актів.

Конституційний Суд України наголошує, що забезпечення державою виконання судового рішення як невід'ємної складової права кожного на судовий захист закладено на конституційному рівні у зв'язку із внесенням Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-VIII змін до Конституції України та доповненням її, зокрема, статтю 129-1, частиною другою якої передбачено, що держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. <...> обов'язкове виконання судового рішення є необхідною умовою реалізації конституційного права кожного на судовий захист, тому держава не може ухилитися від виконання свого позитивного обов'язку щодо забезпечення виконання судового рішення задля реального захисту та відновлення захищених судом прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави. Позитивний обов'язок держави щодо забезпечення виконання судового рішення передбачає створення належних національних організаційно-правових механізмів реалізації права на виконання судового рішення, здатних гарантувати здійснення цього права та обов'язковість судових рішень, які набрали законної сили, що неможливо без їх повного та своєчасного виконання [8].

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 [5, с. 39].

Невиконання рішень Конституційного Суду України негативно впливає на довіру громадськості до судової влади в цілому, а також до органів державної влади та осіб, які не дотримуються своїх безпосередніх обов'язків щодо виконання рішень Конституційного Суду України. Такого роду прояв порушує принцип верховенства права та може спричинити суспільну невдоволеність та сприяти дестабілізації на рівні держави [4]. Рішення Конституційного Суду України і є обов'язковими до виконання, як бачимо в законодавстві не передбачена процедура виконання таких рішень як і відповідальність за невиконання чи неналежне виконання рішень Конституційного Суду України, що створює ризик ігнорування або затягування виконання таких рішень. Окрім того, аналізуючи досвід в сфері конституційної юрисдикції інших країн сві-

ту можливо доцільним є створення незалежного органу влади чи запровадження відповідної посадової особи, що здійснювали б контроль за виконанням рішень Конституційного Суду України, а також запровадження на законодавчому рівні строків виконання таких рішень.

Висновки. Одним із питань, на яке звертає увагу доктрина, є критерії, які застосовують конституційні суди, переходячи до модуляції наслідків рішень. Як фактори, що впливають на ці рішення, перелічено та проаналізовано: вплив (метафорично кажучи, коли в результаті рішення очікується правовий «хаос»); передбачуваність рішення (особливо при наявності нового юриспруденційного «правила» або скасування судової практики); питання, в яке втручається рішення; напрацювання – «живе право», що означає зміни в правовій системі, соціальному контексті, технологічному контексті, прецедентному праві ЄСПЛ, європейському консенсусі; повага до законодавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Constantin G. Dissescu, Dreptul constituțional, editura Librăriei Soccec, București, 1915, p. 141.
2. Efectele Deciziilor Curții Constituționale în cauzele pendinte. Analiză jurisprudențială. URL: <https://www.chirita-law.com/efectele-deciziilor-curtii-constitutionale-in-cauzele-pendinte-analiza-jurisprudentiala>.
3. W. Płowiec, Uwagi o „wykonywaniu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego” przez prawodawcę, Warszawa 2006, Biuro Trybunału Konstytucyjnego. Zespół Orzecznictwa i Studiów, materiał powielony, s. 4.
4. Білоскурська О.В. Питання виконання рішень Конституційного Суду України: проблеми теорії та практики. *Правова держава*. № 51. 2023. С. 11–18.
5. Назарко А. Виконання рішень Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним нормативного акта: проблеми теорії та практики. *Публічне право*. № 3 (43) (2021) С. 33–40.
6. Писарева Е.А., Моніч Б.С. Деякі проблемні питання виконання рішень Конституційного Суду України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: *Юриспруденція*. 2020 № 46. С. 19–24.
7. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої

респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 28 серпня 2020 року № 10-р/2020.

8. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституцій-

ною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) від 15 травня 2019 року № 2-р(II)/2019.

9. Сігарьова Н.Ф. Виконання рішень Конституційного суду як гарантія прав платників податків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 26. С. 69–73.