
ЛЕТНЯНЧИН ЛЮБОМИР ІВАНОВИЧ,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
ORCID 0000-0001-6495-9809



УДК 342.56(477)

Конституційна судова реформа: проблеми та перспективи

У статті здійснено спробу критичного конституційно-правового аналізу конституційної судової реформи 2016 р. ще на початковому етапі її реалізації, тобто після схвалення, але до повноцінної матеріалізації. Визначено її достоїнства та проблемні моменти, внесено пропозиції щодо її підсилення.

Ключові слова: конституційна судова реформа, суддя, Конституційний Суд України, прокуратура, адвокатура, індивідуальна конституційна скарга.

Конституційна судова реформа, схвалена парламентом 2 червня 2016 р., є другою системною конституційною реформою після конституційної політичної реформи 2004 р. Вона може стати більш успішнішою і її не спіткатиме доля політичної реформи, яка спочатку була визнана неконституційною за рішенням Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р., через процедурні порушення під час її прийняття, а потім відновлена українським парламентом у результаті драматичних подій кінця 2013 – початку 2014 р. Власне зміни до Конституції України

в частині правосуддя відбулися у чіткій відповідності до «букви» й «духу» розд. XIII Основного Закону України, тобто конституційних підстав для визнання її у майбутньому неконституційною немає.

Прикметно, що ця вкрай важлива реформа сталася на 20-му році дії Конституції України 1996 р. Вже стає майже особливістю (на закономірність вона ще не тягне) те, що системні зміни до Основного Закону України відбуваються через кожні 10 років: політична реформа 2004 р. набула чинності 1 січня 2006 р., а основні зміни в частині право-

суддя 2016 р. набудуть чинності орієнтовно з жовтня-листопада 2016 р.

Переконливою видається позиція суб'єкта конституційної законодавчої ініціативи – Президента України, який вважає судову реформу «однією з найочікуваніших у суспільстві, оскільки справедливий, безсторонній та неупереджений суд є важливою гарантією ефективної боротьби з корупцією, надходження в Україну інвестицій, забезпечення прав і свобод кожного та побудови держави, керованої верховенством права».

На думку Глави держави, конституційна реформа в частині правосуддя спрямована на забезпечення незалежності судової влади, підвищення вимог та професійних стандартів до суддівського корпусу, обмеження імунітету суддів до функціонального, оптимізацію системи судоустрою, забезпечення інституційної спроможності прокуратури, адвокатури та системи виконання судових рішень, а також на забезпечення безперервної та ефективної роботи органів судової влади на перехідний період.

Слід зазначити, що 23 жовтня 2015 р. на 104-му пленарному засіданні Венеціанської Комісії було ухвалено Остаточний висновок (документ CDL-AD(2015) 027), в якому зазначається, що *«остання версія змін до Конституції України, підготовлена Робочою групою Конституційної Комісії з питань правосуддя, є дуже позитивною і добре підготовленою та заслуговує повної підтримки»*.

Утім, незважаючи на аж десять окремих думок суддів Конституційного Суду України, конституційна реформа

2016 р. має низку достоїнств, які в довгостроковій перспективі здатні виправдати очікування Українського народу, інститутів громадянського суспільства, кожного українця. На деяких знакових моментах варто коротко зупинитися.

1. Змінами переглянуті конституційні повноваження Верховної Ради України та Президента України у сфері правосуддя відповідно до міжнародних стандартів.

Ураховуючи зауваження експертів Венеціанської Комісії, повноваження Верховної Ради України щодо процесу обрання суддів на посади безстроково передано до Вищої ради правосуддя.

Із метою забезпечення стандарту незмінюваності суддів як однієї з гарантій незалежності скасовано інститут «призначення судді на посаду вперше» (п'ятирічний, так званий «випробувальний», термін для суддів) та передбачено, що судді обійматимуть посади безстроково.

Призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України *за поданням Вищої ради правосуддя*, що забезпечить, як про це сказано у пояснювальній записці до законопроекту, виключно церемоніальну роль Глави держави у цьому процесі. Останнє є дійсно принциповим і важливим і здатне забезпечити справжню деполітизацію процедури формування суддівського корпусу.

Повноваження щодо звільнення суддів та їх переведення з одного суду до іншого також передаються Вищій раді правосуддя.

2. Формування та діяльність органів, відповідальних за суддівський корпус відповідно до європейських стандартів.

Конституційний закон визначає основи юридичного статусу, порядок формування та діяльності, а також повноваження Вищої ради правосуддя, яка є незалежним від політичного впливу органом, що відповідає за суддівську кар'єру, вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів тощо.

Так, Вища рада правосуддя складатиметься із двадцяти одного члена, з яких десятьох – обиратиме з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначатиме Президент України, двох – обиратиме Верховна Рада України, двох – обиратиме з'їзд адвокатів України, двох – обиратиме всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обиратиме з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою (*ex officio*).

3. Підвищення вимог та професійних стандартів для суддівського корпусу.

Запропоновано зміни щодо основ конституційно-правового статусу судді, зокрема: підвищено вікові та професійні цени до кандидатів на посаду судді, запроваджено конкурсний принцип призначення судді на посаду, уточнено і посилено гарантії незалежності та недоторканності суддів.

Так, на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістьдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, добросовісним та володіє державною мовою. При цьому вимога щодо компетентності охоплюватиме не лише професійний

аспект, а також інші аспекти – зокрема особистий, соціальний тощо. Така вимога у подальшому має бути конкретизована в законі та отримати належну подальшу деталізацію в межах установлених законом норм. Закладений у змінах механізм призначення суддів спрямований на унеможливлення ситуації, за якої Вища рада правосуддя могла б вносити подання про призначення суддею особи, яка не відповідає вимогам, установленим до кандидата на посаду судді.

Законом також можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді. До таких додаткових вимог законом можуть бути віднесені вимоги щодо спеціального стажу роботи адвокатом чи суддею тощо.

4. Обмеження імунітету суддів до функціонального.

Реформою закладено інститут функціонального імунітету судді – замість того, що передбачений чинною Конституцією України у вигляді абсолютного імунітету.

Природа суддівського імунітету при здійсненні правосуддя полягає у забороні притягнення судді до кримінальної відповідальності за його юридичну позицію, викладену в судовому рішенні, оскільки наявність такого унеможливає незалежність судді та безсторонність.

Водночас суддя має нести кримінальну чи дисциплінарну відповідальність за злочини (наприклад, отримання неправомірної вигоди) та дисциплінарні проступки, що опосередковано можуть впливати на юридичну позицію судді при здійсненні ним правосуддя. Зокрема, суддя може бути притягнутий

до дисциплінарної відповідальності у разі, якщо він порушує встановлені законом вимоги щодо змісту судового рішення, не дає оцінки аргументам сторін, не викладає обґрунтування свого рішення тощо.

Змінами передбачено, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Щодо дій, не пов'язаних із виконанням суддівських функцій, суддя нестиме юридичну відповідальність у загальному порядку.

Відповідно до нового порядку повноваження щодо надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом переходять до Вищої ради правосуддя. Водночас встановлено, що суддю може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом без такої згоди, якщо його затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

5. Забезпечення гарантій щодо фінансування, а також захисту професійних інтересів суддів.

Змінами закріплено гарантії щодо фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів.

Так, у Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя, а розмір винагороди судді повинен встановлюватися законом про судоустрій.

Ця норма не означає, що Вища рада правосуддя може підміняти органи виконавчої або законодавчої влади у виконанні їх функцій щодо визначення

видатків державного бюджету. При визначенні видатків на утримання судів пропозиції Вищої ради правосуддя беруться до уваги та повинні бути розглянуті, однак остаточне рішення залишається за відповідним суб'єктом бюджетного процесу.

Окремою статтею закріплено інститут суддівського самоврядування, яке діє для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону.

6. Однією з важливих новел законопроекту є істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні.

Так, із Конституції України вилучено розд. VII «Прокуратура» у повному обсязі, а приведені відповідно до міжнародних та європейських стандартів положення, що визначають юридичний статус органів прокуратури, включено до розд. VIII «Правосуддя».

Зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий «загальний нагляд»); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок запропонованих змін, органи прокуратури отримують широкі процесуальні можливості для набагато

якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права.

Утім, конституційна судова реформа має й низку проблемних моментів.

1. Реформа виокремлює Конституційний Суд України як самостійну та відмінну від судів інституцію (п. 3.13 пояснювальної записки до законопроекту).

Це виявляється, зокрема, у такому.

По-перше, із ст. 124 вилучено частину третю, відповідно до якої судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції. По-друге, відповідно до частини третьої ст. 125 законопроекту Верховний Суд конститується найвищим судом у системі судоустрою України (за нині чинною редакцією Верховний Суд України є найвищим судовим органом в системі судів загальної юрисдикції (ч. 2 ст. 125)). По-третє, статус судів Конституційного Суду чітко відо-

кремлюється від статусу суддів, а відповідні норми перенесені безпосередньо у розд. XII «Конституційний Суд України». Так, суддів Конституційного Суду України, які, як і раніше, призначатимуться на дев'ять років, звільнятиме сам Конституційний Суд України (двома третинами від складу), так само він даватиме згоду на затримання, утримування під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. *Особливою є і процедура набуття повноважень суддею Конституційного Суду України, а саме після складання присяги на пленарному засіданні Суду.* По-четверте, положення спрямовані на посилення незалежності Конституційного Суду України у вигляді гарантій щодо його фінансування та належних умов для його діяльності. Так, передбачається, що у Державному бюджеті України окремо визначатимуться видатки на діяльність Конституційного Суду України з урахуванням пропозицій його Голови, а розмір винагороди судді Конституційного Суду України повинен встановлюватися законом про Конституційний Суд України.

Таким чином, конституційну юстицію виводять за межі судової влади (за нині чинним статусом Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції, вищий орган судового конституційного контролю, який не входить до системи судів загальної юрисдикції, проте інтегрований до судової влади, з високим конституційним статусом). Схоже на те, що автори конституційної судової реформи вирішили

реанімувати дещо призабуту концепцію контрольно-наглядової гілки влади, яка була популярною у середині 90-х – на початку 2000-х рр. Ідея не нова, більше того, навіть сьогодні окремі науковці Конституційний Суд, омбудсмена, Рахункову палату, прокуратуру розглядають саме в такому ракурсі. Хоча автори судової реформи чітко ту ж таки прокуратуру вмонтували в судову владу, вилучивши розд. VII «Прокуратура» і зафіксувавши статус органів прокуратури в розд. VIII «Правосуддя», що є цілком логічним з точки зору місця прокуратури за умов дії конституційного принципу поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Нове конституювання Конституційного Суду України надає додаткового аргументу для критики такої ідеї для апологетів буквального, «класичного» підходу до принципу поділу влади, оскільки, як на їх погляд, порушується засадничий принцип організації і функціонування вищих органів державної влади України з їх поділом на законодавчу, виконавчу і судову. Більше того, уможлиблює виведення діяльності Конституційного Суду України з-під дії вимоги частини другої ст. 6 Основного Закону України – «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України». У світлі загальнообов'язковості, остаточності та неоскаржуваності його рішень такі побоювання виглядають не такими вже й фантазмагоричними.

2. За реформою Конституційний Суд України більше не здійснюватиме офіційного тлумачення законів (залишить-

ся лише офіційне тлумачення Конституції України). Дійсно, практика тлумачення законів конституційними судами не є поширеною у світі (хіба що Албанія, Єгипет, Польща, Узбекистан). Видається, що з цією місією здатен упоратися Верховний Суд.

Водночас ще не до кінця зрозумілим є позбавлення Конституційного Суду України високого титулу єдиного органу конституційної юрисдикції. Адже, як і раніше, до його повноважень належить вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. А так само чинних міжнародних договорів або тих міжнародних договорів, які вносяться до парламенту для надання згоди на їх обов'язковість. Більше того, повноваження останнього розширено. Тепер Суд за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України надає висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Як відомо, на сьогодні таку перевірку мають право здійснювати як Центральна виборча комісія, так і Президент України (ч. 8 ст. 22 Закону «Про всеукраїнський референдум») і ця, часом активна, їх діяльність зводила фактично нанівець будь-які спроби в прямий спосіб ухвалення українським народом важливих рішень. У світлі широких можливостей ініціювання всеукраїнських референдумів із законодавчих,

і навіть конституційних питань, така перевірка саме Конституційним Судом України є виправданою і надасть рішенню вищої легітимності.

Чи не єдиним поясненням вищезазначеним новаціям може бути те, що фактично питання конституційності актів суб'єктів владних повноважень, крім актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, як і конституційності їх дій чи бездіяльності, включно з вищими владними суб'єктами, підпадали під юрисдикцію адміністративних судів (прикметно, що реформа безпосередньо конститує адміністративні суди з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин). Тепер уже існують певні ризики домінування адміністративної юстиції.

Разом з цим забезпечувати верховенство Конституції України як Основного Закону України і цінностей, які нею захищені (людську гідність, свободу, права людини, демократію, правову соціальну державу) можуть лише високопрофесійні, освічені, моральні і авторитетні фахівці. Тому вітається пропозиція робити відбір на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах у визначеному законом порядку. Так само підтримується пропозиція щодо посилення вимог до кандидатури на цю посаду: стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, особа є правником із визнаним рівнем компетентності (при цьому ценз осілості скасовується). Схвально сприймається

збільшення граничного віку перебування на посаді конституційного судді з 65 до 70 років.

3. На думку Президента України, істотним кроком у утвердженні верховенства права шляхом зміцнення національної системи захисту прав людини та приведення її у відповідність із сучасними практиками європейських країн є запровадження інституту індивідуальної конституційної скарги, що означає відповідне розширення повноважень Конституційного Суду України.

Так, передбачається, що право на звернення із конституційною скаргою до Конституційного Суду України стосовно відповідності Конституції України (конституційності) закону України отримує особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України.

Надання Конституційному Суду України нового повноваження щодо розгляду конституційної скарги особи кореспондується із відповідною гарантією, передбаченою змінами до ст. 55 Конституції України, яка доповнена новою частиною третьою, а саме: *«Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом».*

За рекомендацією Венеціанської Комісії передбачено, що конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано.

На перший погляд така довгоочікувана новація сприймається вельми позитивно і лише схвально. Однак при аналізі цієї новації так би мовити «з коліс» виникає низка попередніх зауваг. По-перше, наразі реалізувати це право може лише фізична особа (адже доповнена ст. 55 Конституції України, а розд. II поширює свою дію за відомим Рішенням Конституційного Суду України на фізичних осіб). Правда, законодавець може виявити добру волю і надати законом таке право юридичним особам. По-друге, лише після вичерпання усіх національних засобів юридичного захисту. Проходження передбаченого фільтру – а саме вичерпання усіх національних засобів юридичного захисту може видатися надто складним. По-третє, можливі складнощі із правовим обґрунтуванням неконституційності закону. Майже 20-річна практика конституційного судочинства показала усю складність правового обґрунтування неоднозначного застосування Конституції і законів України, що призвело або могло призвести до порушення конституційних прав і свобод як підстави відкриття конституційного провадження. Саме Конституційний Суд України, а не законодавець, визначив, що слід розуміти під неоднозначним застосуванням цих актів. А це «...різне застосування одних і тих самих норм Конституції України та законів судами, іншими органами державної влади за однакових юридично значимих обставин». Фактично на фізичних і юридичних осіб покладался часом не підйомний тягар виявлення проблем у правозастосуванні. Це може статися і у зв'язку із запровадженням інституту ін-

дивідуальної конституційної скарги. Тому без фахової допомоги не обійтися.

4. У цьому зв'язку не можемо оминати увагою ще однієї новації – запровадження майже монопольного становища адвокатури на ринку професійної правничої допомоги. Відповідно до ч. 4 ст. 131² «виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення». Правда, «законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів та референдумів, у малозначних спорах, а також стосовно представництва малолітніх чи неповнолітніх осіб та осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена». Такий залишковий підхід трохи нагадує обсяг цивільної дієздатності неповнолітньої особи певного віку, яка має право самостійно здійснювати лише дрібні побутові правочини. Щось подібне конституційний законодавець залишив за фахівцями у галузі права, які не є адвокатами. Цікаво, чи може, наприклад, фахівець у галузі конституційного права України, зокрема, кандидат наук та/або доцент чи доктор наук та/або професор бути представником особи у Конституційному Суді України? Якщо брати до уваги, що останній є самостійною і відмінною від судів інституцією, то відповідь буде ствердною. Втім питання представництва інтересів у судах адміністративної юрисдикції, зокрема, з конституційних питань, залишається відкритим, і, очевидно, має бути законодавчо врегульованим.

*Стаття надійшла до редколегії
15.07.2016.*

Летнянчин Л. И., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков
ORCID 0000-0001-6495-9809

**Конституционная судебная реформа:
проблемы и перспективы**

В статье осуществлена попытка конституционно-правового анализа конституционной судебной реформы, принятой Парламентом Украины 2 июня 2016 г. При этом автор отдает себе отчет в том, что полноценная ее реализация – дело не одного дня и даже не одного года и во многом будет зависеть от принимаемых Верховной Радой Украины законов, имеющих целью раскрыть и детализировать в целом прогрессивные идеи конституционной судебной реформы. К таковым автор относит: деполитизацию порядка формирования судейского корпуса и органа, ответственного за этот процесс, повышение возрастных и профессиональных цензов для кандидатов на должность судьи, внедрение конкурсного принципа назначения судьи на должность, ограничение судейского иммунитета, существенное изменение статуса прокуратуры, внедрение института конституционной жалобы.

К проблемным моментам судебной реформы исследователь относит: неопределенность места Конституционного Суда Украины в системе высших органов государственной власти Украины, который, к тому же, потерял высокий статус единственного органа конституционной юрисдикции, монопольное положение адвокатуры на рынке профессиональной правовой помощи, сложная процедура реализации права на конституционную жалобу.

Ключевые слова: конституционная судебная реформа, судья, Конституционный Суд Украины, прокуратура, адвокатура, индивидуальная конституционная жалоба.

Letnyanchyn L. I., Candidate of Legal Sciences, associate Professor, Department of constitutional law of Ukraine, National Law University Yaroslav the Wise, Ukraine, Kharkiv
ORCID 0000-0001-6495-9809

**A Constitutional Judicial Reform:
Problems and Perspective**

The article is attempted to constitutional and legal analysis of the constitutional judicial reform, approved by the Parliament of Ukraine June 2, 2016. The author is well aware that its full implementation is not easy and largely depends on the Verkhovna Rada of Ukraine which adopted laws to implement the whole progressive ideas of constitutional judicial reform. These author is talking about: de-politicization of the procedure for forming the judiciary and the authority responsible for this process, increasing age and professional qualifications for candidates for the position of judge, the introduction of competitive principle of appointment of judges, limiting the immunity of judges to the functional, providing guarantees for funding and protection professional interests of judges, a significant change in the legal status of the prosecution in Ukraine, which brought to international and European standards, and, finally, the introduction of the individual constitutional complaint.

Meanwhile, the researcher says, the reform contains a series of conceptual stories that at least raise questions and generate discussion. First of all it is an uncertainty of the place of the Constitutional Court of Ukraine in the higher echelons of power. Thus, the reform distinguishes the Constitutional Court of Ukraine as a separate and distinct from the institution of the courts, which to some extent is somewhat revives the forgotten concept of «control and supervision» branch.

The Constitutional Court of Ukraine has lost authority to the official interpretation of laws of Ukraine, but he lost his title «sole body of constitutional jurisdiction», which is not yet fully understood. We have to say that its constitutional powers expanded. It is astonishing that Advocacy has a monopoly position. The introduction of the individual constitutional complaint, rather than constitutional appeal at first glance appears to be extremely positive. «Filters» which are established by the Constitution of Ukraine, can turn democratic potential of this institution into an unattainable dream.

Key words: constitutional judicial reform, judge, Constitutional Court of Ukraine, prosecutors, lawyers, individual constitutional complaint.