

## СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ



**Ю. С. Шемшученко**

*доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
академік НАН України,  
директор Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України,  
заслужений діяч науки і техніки України*

Як відомо, 2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», а також Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у новій редакції. Ці закони набрали чинності 30 вересня 2016 року. Вони спрямовані на деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, створення чесного, прозорого, доступного і справедливого для усіх громадян суду. Зазначені закони відкривають реальні конституційно-правові можливості для проведення фундаментальної судової реформи в Україні, заснованої на власному досвіді та європейських стандартах правосуддя.

Разом із тим процес реалізації судової реформи не є простим. Він вимагає додаткових зусиль з метою удосконалення діяльності судової системи, науково обґрунтованого вирішення все ще існуючих проблем у цій сфері. Зупинюся на деяких з них.

**Принципи судочинства.** Найбільш істотними змінами, внесеними до ст. 129 Конституції України, якою закріплені основні засади судочинства, є такі: по-перше, стаття доповнена положенням про те, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується *верховенством права*; по-друге, вилучено з тексту статті принцип *законності*; по-третє, стаття доповнена положенням про *«розумні строки розгляду справи судом»*.

Тут слід зазначити, що принцип верховенства права при всьому його значенні є категорією абстрактною, як і саме право. Основою останнього є Конституція та інші нормативно-правові акти. Жоден суд не приймає рішення, посилаючись на право як таке. У кожному випадку суд керується конкретною статтею Конституції, закону чи кодексу. При їх колізії суд застосовує акт, який має вищу юридичну силу.

Це, звичайно, не означає протиставлення принципів верховенства права і верховенства закону. Обидва ці принципи є принципами правової держави. Більше того, саме через закон здійснюється реалізація норм права, він є засобом забезпечення правопорядку і законності у країні.

Зважаючи на викладене, важко погодитися з вилученням з тексту Конституції поняття законності. Крім того, доцільно було б уточнити назву ст. 129 Конституції України, зазначивши, що суддя, здійснюючи правосуддя, «керується принципом верховенства права і *закону*». Це відповідає реальній дійсності. Адже ключове значення для здійснення правосуддя в країні мають Конституція (Основний Закон) і Закон України «Про судоустрій і статус суддів».

Є питання і щодо «розумних строків розгляду справи судом». Цей принцип запозичений з міжнародно-правової судової практики і спрямований на запобігання тяганини у судах. Але що означає «розумні строки»? Тут не виключені елементи суб'єктивізму, якщо відповідні строки не будуть чітко визначені чинним законодавством.

**Судоустрій.** Доступність до правосуддя та його ефективне здійснення забезпечується простотою і єдністю системи судоустрою. У цьому аспекті позитивним видається перехід від чотирьохланкової до трьохланкової системи судоустрою в Україні. Відповідно до Конституції і Закону України «Про судоустрій і статус суддів» цю систему тепер становлять місцеві суди, апеляційні суди і Верховний суд (касаційний суд). У зв'язку з цим передбачається ліквідувати як самостійну касаційну ланку вищі цивільно-кримінальний, господарський і адміністративний суди.

Але питання тільки до цього не зводиться. Зокрема, не до кінця вирішеними є проблеми, пов'язані з реалізацією принципу спеціалізації судів. Спеціальні суди діють зараз у багатьох країнах.

В одних випадках — лише на місцевому рівні (суди у справах неповнолітніх), в інших — при державних установах (фіскальні, податкові суди), як самостійні установи (Федеральний патентний суд ФРН) чи як суди при недержавних організаціях.

Спеціалізовані суди називають квазі-судами, найчастіше вони діють на засадах колегіальності. До складу таких судів, як правило, поряд з професійним юристом входять або фахівці у певній галузі (економіки, торгівлі, митної справи, патентознавства, педагогіки тощо), або представники відповідних асоціацій (роботодавців, найманих працівників тощо).

В Англії та Уельсі з 1956 року функціонує Суд з розгляду скарг на обмеження свободи підприємництва, а у 1964 році було утворено промислові трибунали з розгляду трудових спорів. В Австрії діє Патентний суд, що складається із юристів та фахівців з різних галузей знань, який розглядає спори про визнання патентів недійсними. Відповідно до закону (1946 року) працюють спеціалізовані суди у трудових справах, що розглядають конфлікти між підприємцями та найманими працівниками, а також третейські суди з питань соціального страхування (Закон від 1955 року). До судових органів спеціальної юрисдикції в Німеччині належать суди адміністративної, фінансової, трудової, соціальної юрисдикції, Федеральний патентний суд та система дисциплінарних судів. У Франції до кола спеціалізованих судів належать торгові трибунали, ради прюдомів, комісії з соціального страхування, паритетні трибунали з питань земельної оренди, трибунали з морської торгівлі. У Швейцарії є суди з житлових питань, у справах про земельну власність, соціальне страхування, комерційні суди.

В історії України існувала низка спеціалізованих судів (цехові, ярмаркові, митні, Суд грецького ніжинського братства).

За ст. 18 чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди в сучасній Україні спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Передбачається, що у системі судоустрою діятимуть вищі спеціалізовані суди як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ. До цих судів належатимуть Вищий суд з питань інтелектуальної власності і Вищий антикорупційний суд. Але є сумніви щодо доцільності утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Практика свідчить, що кількість судових справ з питань цієї власності є невеликою, щоб утримувати спеціальну систему судів для їх розгляду.

Показово, що Вищий суд з питань інтелектуальної власності передбачається утворити протягом 12 місяців з дня набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а Вищий антикорупційний суд — протягом 12 місяців з дня набрання чинності законом, який визначатиме спеціальні вимоги до суддів цього суду. Є, отже, час для додаткових роздумів.

Відповідно до ст. 125 Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» судоустрій в Україні будується за принципами *територіальності та спеціалізації*. Ця ж норма закріплена і у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», але вона доповнена ще й принципом інстанційності (ст. 17 розділу II). Але ця норма не одержала належної деталізації у Законі, що може бути причиною різного її тлумачення у процесі застосування Закону.

Є питання і щодо конституційно-правового закріплення принципу народовладдя стосовно судової влади. За Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» «народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через присяжних» (ст. 124). До цього народ виконував функцію правосуддя ще й через народних засідателів. Законодавцем не підтримується і ідея введення інституту мирових суддів, передбачена ще Концепцією судово-правової реформи 1992 року. Цей інститут свого часу успішно діяв у країні. І зараз він міг би розвантажити суди від дрібних справ, а отже, сприяти підвищенню ефективності їх діяльності.

Важко зрозуміти, яке навантаження має положення Конституції про те, що «Україна *може* визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду» (ст. 124). Якщо може, то чому не визнає? У цьому випадку відповідній конституційній нормі не вистачає імперативності.

**Формування суддівського корпусу.** Важливі зміни внесено до Конституції України щодо порядку призначення (обрання) на посаду судді. Раніше перше призначення на посаду професійного судді строком на 5 років здійснювалося Президентом України. Всі інші судді, крім суддів Конституційного Суду України, обиралися Верховною Радою України безстроково, в порядку, встановленому законом (ст. 128 Конституції України).

Тепер порядок призначення на посаду судді істотно спрощено і наближено до європейських стандартів. Відповідно до ст. 128 Конституції призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя у встановленому законом порядку. Таке призначення здійснюється, як правило, за конкурсом.

Що стосується Голови Верховного Суду, то він, як і раніше, обирається на посаду та звільняється з посади шляхом таємного голосування Пленумом Верховного Суду в порядку, встановленому законом.

Подальше формування суддівського корпусу України пов'язане з додатковим вивченням європейського досвіду у цій справі. У Франції, наприклад, професійні судді призначаються Президентом, посадові особи Касаційного

Суду і голови апеляційних судів — за рекомендацією Вищої ради магістратури, а інші судді — за поданням міністра юстиції з позитивним висновком Вищої ради магістратури (ст. 12 Закону «Про статус магістратури»). Усі інші судді (комерційних трибуналів, трибуналів з питань страхування, морської торгівлі, земельної оренди тощо) не призначаються, а обираються виборцями. Кандидат на посаду судді повинен мати вищу юридичну освіту, здобуту після закінчення спеціальної юридичної академії. Для призначення до складу Касаційного суду встановлені підвищені вимоги — робота професором університету чи необхідний стаж суддівської діяльності.

Як правило, суддею не призначається особа, молодша за 40 і старша за 50 років, а також особа, яка раніше в межах округу апеляційного суду займалася адвокатською практикою, обіймала посаду судового виконавця чи нотаріуса, якщо з цього моменту пройшло менше 5 років.

Виконання обов'язків судді у Франції несумісне з мандатом члена парламенту, Асамблеї Європейського Союзу та його інших органів. Звільнення судді з посади має право здійснити Вища рада магістратури за скоєння проступку або у зв'язку з тяжким захворюванням.

В Англії судді Суду Корони призначаються королевою за рекомендацією Лорда-канцлера, а судді нижчих судів — Лордом-канцлером. За Конституційним актом ще 1701 року судді обіймають свої посади «поки поведуть себе належно». За загальним правилом вони ідуть у відставку після досягнення 75 років.

Порядок добору суддів регулюється Законом про суди і правове забезпечення (1990 рік) та Законом про мирових суддів (1997 рік). При призначенні суддів на посаду прийнято враховувати моральну і ділову характеристики кандидата. Важливе значення також відіграє стан здоров'я того, хто намагається обійняти посаду судді.

На стан судочинства в Англії істотний вплив має Лорд-канцлер. Він поєднує в собі судову, виконавчу та законодавчу владу. Лорд-канцлер може звільнити суддю окружного суду за недієздатність і неналежну поведінку, перевести його з одного округу в інший, відмовити у продовженні строку служби тощо. Але магістранти можуть бути звільнені тільки королевою, правда, знову ж таки за рекомендацією Лорда-канцлера.

Судову владу у Німеччині здійснюють професійні судді і судді на громадських засадах. Відповідно до Закону «Про суддів» федеральні судді Німеччини призначаються довічно, а в землі Гессен — тимчасово. Наявність наукового ступеня та академічної освіти впливає на зайняття посади судді. За порушення Конституції суддя федерального суду може бути звільнений з посади або

переведений на іншу посаду. Клопотання з цього приводу порушується Бундестагом, а рішення приймається двома третинами голосів Федерального Конституційного суду. Справи про дисциплінарні проступки суддів розглядає Федеральний дисциплінарний суд, рішення якого можуть бути оскаржені до Дисциплінарного Сенату Федерального адміністративного суду.

Важливе значення при формуванні суддівського корпусу Італії відіграє Вища рада магістратури. За Конституцією Італії до повноважень цього органу належить призначення і переведення суддів, підвищення їх по службі, застосування дисциплінарних санкцій тощо (ст. 105). Судді не можуть займатися підприємницькою діяльністю, працювати у судових органах, де в колегії адвокатів або повірених працюють їх родичі до другого ступеня включно. Дисциплінарне провадження щодо суддів порушує тільки міністр юстиції. Органом, що розглядає справи про дисциплінарну відповідальність суддів, є відділення Вищої ради магістратури.

Таким чином, існують певні загальні риси у розвитку системи правосуддя у провідних країнах Європи, які становлять інтерес і для України. Йдеться, зокрема, про організаційно-правові гарантії діяльності суддів судів загальної юрисдикції. До них належать: побудова судової системи у контексті концепції поділу влад; конкурсна процедура формування суддівського корпусу; оптимально вичерпний перелік підстав для зайняття суддівської посади і припинення повноважень суддів; рівність правового статусу суддів; особливий порядок фінансування суддів; матеріальне і соціальне забезпечення суддів; удосконалення системи органів суддівського самоврядування.

Слід звернути увагу і на таке питання: в Україні зараз налічується понад 9 тис. штатних посад суддів. На 100 тис. населення за кількістю суддів ми займаємо провідне місце у Європі. На жаль, і нинішня реформа не додає оптимізму у цій справі.

За Конституцією 1996 року судді обіймали посаду безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначались на посаду судді вперше. Принцип *безстроковості* залишений і зараз, але зі ст. 126 вилучені слова «крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше».

Право безстроковості зайняття посади судді передбачає незмінюваність у зайнятті ним відповідної посади. Воно закріплене у багатьох міжнародних документах: Загальних принципах щодо незалежності судових органів; Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів від 13 листопада 1994 року № R(94)12; Європейській хартії про статус суддів тощо.



Цей принцип сприйнятий певним чином і на національному рівні, але далеко не повсюдно. У Грузії, Румунії, Швейцарії, Японії та деяких інших країнах судді призначаються (обираються) на певний строк. Серед вітчизняних вчених-конституціоналістів також немає єдності щодо конституційного положення про безстрокове зайняття посади суддею.

Тут слід мати на увазі, що у словосполученні «суддя обіймає посаду безстроково» термін «безстроково» не є абсолютним. Повноваження судді можуть бути припинені у разі: досягненні суддею 65-ти років; припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави; набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; смерті судді; набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину (ст. 126 Конституції України). Припинення повноважень у цих випадках автоматично тягне за собою і втрату посади відповідним суддею.

У більшості зарубіжних країн суддів призначають або обирають не безстроково, а *довічно*. Хоча у законодавстві цих країн також передбачено граничний вік перебування судді на посаді або визначені випадки можливого звільнення судді незалежно від його волі. Зокрема, в Англії, Греції, Ізраїлі строк зайняття суддівської посади обмежено досягненням похилого або пенсійного віку (65–70 років).

У Німеччині судді призначаються на посаду довічно за винятком землі Гессен, де судді призначаються на певний строк. У відставку судді йдуть у 65 років за винятком членів Федерального Конституційного суду (68 років). Якщо федеральний суддя під час виконання своїх службових обов'язків допустить порушення конституції, то за клопотанням Бундестагу Федеральний Конституційний суд може перевести його на іншу посаду чи відправити його у відставку.

В Італії усунути суддю від займаної посади можна тільки за рішенням Вищої ради магістратури у порядку дисциплінарного провадження. Право на порушення дисциплінарного переслідування належить міністрові юстиції та Генеральному прокуророві Касаційного суду.

Таким чином, загальним для понять «суддя обіймає посаду *безстроково*» і «суддя обіймає посаду довічно» є принцип незмінюваності суддівської діяльності. Обидва ці поняття мають відносний характер, бо є об'єктивні і суб'єктивні підстави для припинення такої діяльності. Разом із тим термін «безстроково», на мою думку, є більш точним за термін «довічно» у цьому контексті. А принцип незмінюваності суддів сприяє нагромадженню професійного досвіду і гарантує їх незалежність.

**Інститут судової касації.** Відповідно до конституційного і профільного законів про реформування судової влади Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України. Він забезпечує сталість та єдність судової практики, а також здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, — як суд першої або апеляційної інстанції.

Створено таким чином передумови для ліквідації тієї вакханалії, яка мала місце останнім часом у сфері застосування інституту судової касації. Цей інститут у його класичному розумінні притаманний головним чином системам континентального права. Історично він сформувався у XVIII–XIX століттях у період розвитку демократичних підвалин державності у Європі. Саме тоді були створені касаційні (верховні) суди — Касаційний суд Франції, Касаційний суд Італії, Касаційний суд Бельгії, Верховний суд Іспанії, Верховний суд Данії, Верховний суд Нідерландів.

У Росії після судової реформи 1864 року роль єдиної касаційної інстанції став виконувати Урядовий Сенат, повноваження якого поширювалися і на українські землі.

Правова природа касації насамперед пов'язана із сферою правозастосування. Внаслідок недосконалості законодавства та різного його тлумачення в судовій системі об'єктивно виникає конкуренція судових рішень. Саме для її подолання та забезпечення однаковості застосування правових норм усіма судами і утворюються верховні суди як касаційна інстанція, що утверджує єдину для всіх інших судів процедуру розгляду відповідних категорій справ. Разом із тим касаційна діяльність верховних (касаційних) судів впливає на законодавчу діяльність, стимулює процес оновлення чинного законодавства.

Остаточний перегляд справи виключно з юридичної точки зору у Європі має три основні модифікації. Насамперед, це касація (Франція, Італія, Бельгія та ін.), ревізія (Німеччина), повторна апеляція (Англія). Ці модифікації хоч і мають свої особливості, але слугують одній і тій самій меті. Як зазначав ще І. Я. Фойницький, «...континентальні держави можуть досягнути об'єднання судової влади, а отже, й забезпечити її самостійність підпорядкуванням усіх судових справ вищому касаційному наглядоді одного суду. Будь-яке коливання щодо об'єднання призводить до подрібнення судової влади та її слабкості»<sup>1</sup>.

Передбачена нинішньою судовою реформою трансформація чотирьох вищих судових інстанцій у єдиний касаційний орган — Верховний Суд спря-

<sup>1</sup> Див.: *Фойницький І. Я.* Курс уголовного судопроизводства. — СПб., 1996. — Т. 1. — С. 159.



мована на удосконалення касаційного судового провадження. Це пов'язано з внутрішньою диференціацією вищого судового органу країни. Відповідний досвід є у європейських країнах. Зокрема, Касаційний суд Франції складається з п'яти палат з цивільних справ (включаючи палати з торгових та фінансових справ, палату з соціальних питань) та кримінальної палати. Касаційний суд Італії складається з трьох палат з цивільних справ, однієї з трудових та шести палат з кримінальних справ. Касаційний суд Бельгії складається з трьох палат.

У касаційних судах цих країн справи зазвичай спочатку слухаються мінімальним складом суддів (3–5 суддів). Потім, якщо скажник доведе, що його право не знайшло належного захисту, справа повторно слухається судовою палатою в повному складі або на об'єднаному засіданні декількох палат. Справи особливого значення в подальшому можуть бути розглянуті касаційним судом у повному складі на пленарному засіданні.

За практикою європейських країн право на касаційне оскарження, як правило, формально не обмежується. Це впливає з принципу забезпечення доступу до правосуддя, тобто до всіх суддів без винятку і без будь-яких формальних перешкод. Цей принцип знайшов відображення у ст. 55 Конституції України. Тепер кожний громадянин має право звернутися з касаційною скаргою до Верховного Суду. Крім того, на забезпечення прав громадян спрямований і новий інститут конституційної скарги.

**Вища рада правосуддя.** Вона є незалежним колегіальним органом судової влади, діяльність якого спрямована на формування професійного суддівського корпусу в Україні.

Зарубіжний досвід у цьому питанні не є однозначним. Разом із тим у Європі вироблені відповідні стандарти діяльності рад суддів, магістратур та інших відповідних органів. Комітет Міністрів Ради Європи рекомендує урядам держав-членів вжити необхідних заходів до підвищення організаційної діяльності суддівського корпусу. Орган, уповноважений приймати рішення щодо обрання і кар'єри судді, має бути незалежним від уряду та інших адміністративних структур. За Європейською хартією «Про статус суддів» (1998 рік) цей орган наполовину має складатися із суддів, яких обирають самі ж судді. Відповідні ради повинні демонструвати найвищий рівень прозорості. Вони є новою формою організації судової влади, яка не є у чистому вигляді суддівським самоврядуванням.

На думку швейцарського професора права Ш. Гасса, Вища рада юстиції є буфером між судовою владою та іншими гілками влади. Вона має відігравати ключову роль у підборі суддів, їхньому кар'єрному просуванні, підви-

щенні кваліфікації та притягненні їх до дисциплінарної відповідальності, а також у виокремленні ресурсів для судової системи<sup>1</sup>.

Про це ж йдеться і у Висновку Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів «*Роль та функції Вищої ради юстиції чи аналогічного органу в організації та управлінні національною судовою системою*» (Відень, 9–12 листопада 2003 року). У цьому документі зазначається, що Вища рада юстиції може бути інструментом зміцнення незалежності судової влади і суддів при виконанні ними своїх обов'язків за умови додержання автономного статусу та незалежної позиції від інших органів влади. Рада має бути буфером між судовою та виконавчою владою і діяти таким чином, щоб захистити суддів від впливу з боку інших владних органів, а не бути їх інструментом. Вища рада юстиції чи аналогічний орган має відігравати головну роль у призначенні, просуванні по службі, дисциплінарній та навчальній сферах<sup>2</sup>.

Згідно з Висновком Венеціанської комісії «*Призначення суддів*» № 403/2006 CDL-AD (2007)028 у складі рад юстиції має забезпечуватися справедлива рівновага між представниками судової влади та іншими членами ради, які виконують обов'язки *ex officio* чи на виборній основі. До останніх, зокрема, належать представники юридичної наукової спільноти. Законодавчі органи зазвичай наділяються правом обирати частину членів вищих рад юстиції. У деяких національних системах самі члени парламенту входять до складу рад юстиції. Є і держави, в яких функція призначення суддів перебуває в руках виконавчої влади, а членам парламенту не дозволено бути членами ради юстиції<sup>3</sup>.

У будь-якому випадку слід уникати відчуття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій при формуванні судової ради. Рада має бути вільною від підпорядкування інтересам політичних партій з тим, щоб гарантувати цінності та засади правосуддя. Склад судової ради повинен відображати настільки, наскільки це можливо, багатоманітність суспільства.

Ці рекомендації враховані у Законі України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо правосуддя)» (ст. 131). При цьому змінена

<sup>1</sup> Див.: *Гасс III*. Відповідальність суддівської спільноти і конкретних суддів за незалежність від інших гілок влади і перед суспільством (у світлі діяльності Першої дослідницької комісії Міжнародної асоціації суддів). – Центр суддівських студій, 15–16 вересня 2005 р. – С. 5 11–12.

<sup>2</sup> Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. док. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 73.

<sup>3</sup> Висновок Венеціанської комісії «Призначення суддів» № 403/2006 CDL-AD (2007)028 (Венеція, 16–17 березня 2007 р.).

назва цього органу — з «Вищої ради юстиції» на «Вищу раду правосуддя». Остання назва точніше відповідає призначенню і змісту діяльності цього органу.

По-друге, збільшена кількість членів Ради з 20 до 21.

По-третє, розширено представництво судової гілки влади у Раді. Було 3 від з'їзду суддів України, стало 10, яких обирає з'їзд суддів України з числа діючих суддів чи суддів у відставці.

По-четверте, виведені з числа тих, хто входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою, Міністр юстиції та Генеральний прокурор України.

По-п'яте, істотно розширено повноваження Вищої ради правосуддя порівняно з Вищою радою юстиції. Вища рада правосуддя, зокрема: вносить подання про призначення судді на посаду; ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалює рішення про звільнення судді з посади; надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; ухвалює рішення щодо переведення судді з одного суду до іншого; здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Ці зміни до Конституції вже імплементовані у Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Вони спрямовані на деполітизацію судової гілки влади, формування ефективно діючого корпусу професійних юристів в Україні. На жаль, дещо розтягнутими є встановлені строки виконання окремих положень Закону. Зокрема, аж до 30 квітня 2019 року можуть здійснювати свої повноваження члени Вищої ради юстиції, призначені на посаду до набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

**Суд і прокуратура.** З прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» відбулася трансформація конституційно-правового статусу прокуратури і суду на користь останнього. По-перше, повноваження органів прокуратури раніше визначалися нормами окремого розділу Конституції (розділ VII «Прокуратура»), який містився перед розділом «Правосуддя». Тепер повноваження прокуратури регламентуються однією статтею Конституції, яка включена до розділу «Правосуддя» (ст. 131<sup>1</sup> Основного Закону). З Конституції виключено положення про те, що Прокуратура України становить єдину систему. Фактично прокуратура включена до судової гілки влади.

По-друге, має місце помітне звуження функцій прокуратури. Донедавна вона виконувала п'ять таких функцій: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян; 5) нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Тепер за органами прокуратури залишено три види функцій: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначений законом (ст. 131<sup>1</sup> Конституції України).

Залежно від місця прокуратури в системі органів державної влади у Європі виокремлено три основні групи країн: *перша* — країни, де прокуратура є складовою частиною судової гілки влади (Бельгія, Болгарія, Іспанія, Італія, Португалія); *друга* група — країни, де прокуратура є складовою частиною виконавчої влади, зокрема, підпорядкована міністерствам юстиції (Німеччина, Нідерланди, Данія, Польща, Естонія); *третья* група — країни, де прокуратура займає самостійне місце в системі органів державної влади (Російська Федерація, Республіка Білорусь, Республіка Молдова та ін.).

Україна тривалий час належала до країн третьої групи. Тепер вона виявилася серед країн першої групи. Але це не тільки не підвищило, а навпаки, знизило вплив органів прокуратури на стан законності та правопорядку в країні. Особливо це стосується забезпечення прав і свобод громадян під гаслом боротьби із «загальним наглядом». При цьому робилося це з посиланнями на європейський досвід. Між тим, за даними фахівців, з 47 країн Ради Європи у 37 органи прокуратури виконують правозахисну функцію у широкому значенні і тільки у 10 вони не мають повноважень у некримінальній сфері<sup>1</sup>. Може, нам у процесі подальшого реформування прокуратури варто звернути увагу саме на цей досвід.

<sup>1</sup> Див.: Газета «День» від 3 лютого 2015 року.

---

За чинною Конституцією людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні *найвищою соціальною цінністю* (ст. 3). Цей принцип а ргіогі є вихідним для визначення повноважень і судових, і прокурорських органів. Сумнівною у цьому зв'язку видається новелізація конституційного положення, що стосується повноважень органів прокуратури на представництво інтересів громадянина і держави в суді. Вилучення з цього положення *інтересів громадянина* не відповідає конституційному принципіві про те, що людина в нашій державі є *найвищою соціальною цінністю*.

Варто нарешті підкреслити, що судова реформа не має нічого спільного з дискредитацією чи руйнуванням судової влади. Цій реформі заважають надмірна політизація і лобіювання, далеко не завжди професійні дії тих, хто береться за цю складну справу. Хіба не про це свідчать намагання деяких народних депутатів провести тотальне звільнення усіх суддів, тобто фактично знекровити судову систему. У цій сфері не слід забувати мудрого прислів'я: «Сім разів відміряй...».