

## Судоустрій; прокуратура та адвокатура

УДК 342.565:34.047(477)

Артем Янчук \*

## МОДЕРНІЗАЦІЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті досліджуються окремі аспекти конституційних змін, які пропонуються суспільству. Окреслюються проблемні питання розвитку інституту судової влади та шляхи їх вирішення. Аналізуються закон про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя та Закон України «Про судоустрій і статус суддів». У результаті аналізу окреслюються напрямки конституційної модернізації в частині судоустрою, судочинства та статусу суддів. Автор доходить висновку, що конституційна модернізація правових основ правосуддя призведе до суттєвого перегляду змістовної та сутнісної складової багатьох інших конституційних інститутів.

**Ключові слова:** конституційна реформа, Конституційна Комісія, зміни до Конституції України, правосуддя, судоустрій і статус суддів.

**Янчук А. А. Конституционная модернизация местного самоуправления в современных условиях в Украине.**

В статье исследуются отдельные аспекты конституционных изменений, предлагаемых обществу. Определяются проблемные вопросы развития института судебной власти и пути их решения. Анализируются закон о внесении изменений в Конституцию Украины относительно правосудия и Закон Украины «О судоустройстве и статусе судей». В результате анализа определяются направления конституционной модернизации в части судоустройства, судопроизводства и статуса судей. Автор приходит к выводу, что конституционная модернизация правовых основ правосудия приведет к существенному пересмотру содержательной и сущностной составляющей многих других конституционных институтов.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, Конституционная Комиссия, изменения в Конституцию Украины, местное самоуправление, децентрализация.

**Yanchuk A. O. Modernization of judicial power in Ukraine in modern conditions.**

The article deals with some aspects of the constitutional amendments offered to the public. It outlines the problematic issues of development the institution of the judiciary and ways of their solutions. The Law on amendments to the Constitution of Ukraine related to justice and the Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» is analyzed. The analysis, areas of constitutional modernization in the judicial system, the judiciary and the status of judges are outlined. The author concludes that the constitutional modernization of the legal framework of justice will lead to a substantial revision of the content and essential component of many other constitutional institutes.

**Keywords:** constitutional reform, the Constitutional Commission, the amendments to the Constitution of Ukraine, justice, judicial system and status of judges.

Із здобуттям незалежності перед Україною постало питання розбудови правової, демократичної держави, в якій би належним чином забезпечувалося право на судовий захист, а розгляд справ у судах демонстрував повсякчасне торжество принципу верховенства права.

З цією метою з перших років незалежності розпочався довготривалий процес реформування системи судочинства та судоустрою, активного вивчення зарубіжного досвіду, пошуку оптимальних моделей побудови судової системи в Україні, адже радянська модель суттєво відставала від вимог часу, не відповідала очікуванням людей і не могла забезпечити виконання завдань, які перед нею стояли.

Поряд із цим, свобода і демократія, що прийшли на зміну диктатурі і підпорядкуванню, крім великих можливостей, несли ще й достатньо високі вимоги, зокрема, і щодо забезпечення права на справедливий та неупереджений суд, оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Після подій, які отримали назву «Революції гідності» в Україні почався черговий етап конституційного процесу, який ознаменувався створенням Конституційної Комісії [1], як спеціального допоміжного органу при Президентові України, метою якого є напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України.

Одне з ключових місць в межах процесу конституційної модернізації було відведено питанням реформування правосуддя. З цією метою в межах Конституційної Комісії було створено робочу групу з питань правосуддя та суміжних правових інститутів.

Необхідність проведення відповідної реформи визначена і документами стратегічного характеру. Так, Стратегією реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки, що схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276 [2], проголошено, що судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України. У наведеній Стратегії зазначалося, що серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки.

З огляду на зазначене, поставали закономірні питання: а якими мають бути зміни до Конституції України в цій частині, яким має бути закон, що деталізує такі зміни, що має бути запропоновано суспільству в частині модернізації судової системи, правосуддя, чи повинні такі зміни вплинути на розвиток всього масиву законодавства в сфері судочинства і судоустрою, чи повинно воно також охопити суміжні правові інститути?

Відповіді на ці питання були дані 02.06.2016 року разом з ухваленням Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII [3] та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII [4] (набирають чинності 30.09.2016 року).

Спробуємо ж проаналізувати – в чому полягає суть відповідних змін, яку систему судочинства та судоустрою моделюють пропонувані перетворення, в чому полягають їх переваги та недоліки.

Як зазначається у пояснювальних записках до наведених законопроектів, судова реформа є 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.

Серед новел наведених законів хотілося б звернути увагу на наступні. Зокрема, переглянуті конституційні повноваження щодо процесу обрання суддів на посади безстроково. Так, призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя, що забезпечить виключно церемоніальну роль Глави держави у цьому процесі. А повноваження щодо звільнення суддів та їх переведення з одного суду до іншого передаються Вищій раді правосуддя.

Також передбачається призначення суддів виключно «безстроково» – скасовується інститут «призначення судді на посаду вперше» на п'ятирічний строк.

Вищу раду правосуддя пропонується інституціоналізувати як самостійний від зовнішнього втручання орган, в тому числі, шляхом формування більшості її членів суддями, яких обирає сам суддівський корпус.

Законами № 1401-VIII та № 1402-VIII пропонується спростити систему судоустрою. Так, систему судоустрою складатимуть місцеві суди, апеляційні суди і Верховний Суд. Для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою будуть діяти вищі спеціалізовані суди.

Законами визначається, що найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд. Функція забезпечення сталості та єдності судової практики зосереджуватиметься виключно у Верховному Суді. Таким чином, буде зменшено кількість ланок у системі судоустрою (від чотирьох до максимум трьох, залежно від вимог процесуального закону).

Важливим є також зміна підходів до формування суддівського корпусу з точки зору встановлення кваліфікаційних вимог. Так, змінено норми, які давали можливість набувати статус судді апеляційного, вищого спеціалізованого чи Верховного Суду виключно суддями, які мають відповідний суддівський стаж роботи. Зазначене, на нашу думку, сприятиме якісному оновленню суддівського корпусу, адже усувається певна корпоративна закритість, фахова, професійна ізоляція.

Вартим уваги є і те, що розмежовано підстави для звільнення судді з посади та підстави припинення його повноважень. Зокрема, чітко визначено підстави, за яких уповноважений Конституцією України орган може ухвалити рішення про звільнення судді з посади, а також підстави, за яких повноваження судді припиняються автоматично внаслідок настання юридичного факту та не потребують окремого рішення цього органу.

Актуальною є також зміна підходів до розуміння суддівського імунітету з абсолютного на функціональний, професійний. Так, відповідно до Закону, повноваження щодо надання згоди на затримання судді або утримання його під вартою чи арештом переходять до Вищої ради правосуддя. Водночас у законі передбачено, 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.

Ухвалені закони також закріплюють можливість визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутом Міжнародного кримінального суду.

Варто зазначити, що прийняті закони мають суттєвий вплив і на інші, суміжні до судоустрою і статусу суддів, інститути. Так, зокрема, з переліку функцій прокуратури вилучено низку не властивих 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.

Забезпечується і інституційна спроможність адвокатури, закріплюються її гарантії, встановлюється, що виключно адвокат здійснюватиме представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення.

Прийняті закони також закладають можливість перегляду механізму виконання судових рішень, зазначаючи, що контроль за їх виконанням пропонується покласти на суд, який ухвалив відповідне рішення.

Важливим є і зміна конституційно-правового статусу єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні. Так, з переліку повноважень Конституційного Суду України вилучається повноваження щодо тлумачення законів України. Натомість запроваджується інститут індивідуальної конституційної скарги.

Загалом, запропоновані зміни матимуть суттєвий вплив як на інститути судоустрою, судочинства та статусу суддів, так і на ряд суміжних інститутів.

Але аналізовані закони не позбавлені і певних недоліків. Зокрема:

1. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII пропонується доповнити Конституцію України статтею 131<sup>2</sup>, згідно з якою виключно адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення (частина четверта). 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» (частина п'ята).

На нашу думку, поширення «ексклюзивності» адвоката на цивільну і адміністративну юрисдикцію є обтяжливою нормою для громадян загалом, тому що в кожному випадку доведеться звертатися до адвоката. Відтак, доступ до правосуддя буде значно дорожче

ніж є сьогодні. А в даному контексті можна ставити питання про обмеження права на справедливий суд, доступ до правосуддя та судовий захист.

2. Положення законопроекту містять елементи правової невизначеності в частині тлумачень окремих понять (наприклад, критерій політичної нейтральності, «професійна правнича допомога», «відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину», «подвійна система регулярних пенітенціарних інспекцій»).

Разом з тим, відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі. (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення № 5-рп/2005 від 22 вересня 2005 року [5]). А у рішенні № 17-рп/2010 зазначається, що «одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» (підпункт 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення № 17-рп/2010 від 29 червня 2010 року [6]).

3. У законах наводиться багато відсилочних норм на закони, яких станом на сьогоднішній день не існує (наприклад, нові редакції або ж нові статті Конституції України – статті 55, 124, 125, 128, 129<sup>1</sup>, 131<sup>2</sup>, 148, п. 9, пп. 4 і 5 ч. 16<sup>1</sup> розділу XI «Перехідні положення»), що може ускладнити проведення судової реформи, оскільки неможливо буде змоделювати її наслідки. Крім того, фактично номінальними без прийняття відповідних спеціальних законів стають відповідні конституційні приписи.

4. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII статтю 147 Основного Закону України викладено в новій редакції, відповідно до частини першої якої «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до цієї Конституції». Порівняно з чинною (попередньою) редакцією у Конституційного Суду України вилучено повноваження щодо офіційного тлумачення законів України. Однак змінами до Конституції дане повноваження не закріплено за жодним з органів державної влади. Зазначена ситуація може викликати правову невизначеність в частині тлумачення законів України, що, у свою чергу може призвести до розбалансування системи державного управління, адже кожен орган намагатиметься самостійно витлумачити закон на свій лад.

5. Відповідно до частини другої статті 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Зазначеному положенню неодноразово давалося офіційне тлумачення Конституційним Судом України, зокрема, у рішеннях № 9-зп від 25.12.1997 р. [7], № 8-рп/2002 від 07.05.2002 р. [8], № 15-рп/2002 від 09.07.2002 р. [9], № 3-рп/2012 від 25.01.2012 р. [10]. Зокрема, у пункті 3 резолютивної частини Рішення № 9-зп від 25.12.1997 р. зазначалося, що «Частину другу статті 124 Конституції України необхідно розуміти так, що юрисдикція судів, тобто їх повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі». А у підпункті 1.1 пункту 1 резолютивної частини Рішення від 07.05.2002 року № 8-рп/2002 зазначалося, що «Положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер, зокрема тих, які виникають у зв'язку з призначенням чи звільненням певних посадових осіб Президентом України або Верховною Радою України (частина друга статті 124)».

Натомість зазначене положення пропонується викласти в новій редакції, за якою «Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи». Наведене, на нашу думку, може призвести до звуження прав особи на судовий захист та права на справедливий суд у зв'язку з тим, що юрисдикція судів поширюватиметься не на всі правовідносини, що виникають у державі.

*Висновки.* Варто зазначити, що реформа судоустрою, як і будь-яка інша реформа, що відбувається на сьогодні в нашій державі, не може мати і не має аналогів в жодній країні світу, а отже, зарубіжний досвід відповідних процесів може бути нам корисний швидше з інформаційної, довідкової точки зору. Викликано це, на нашу думку, тим, що процес реформування правосуддя проходить в умовах окупації частини території України та збройної агресії на сході нашої держави.

Підводячи підсумки варто зазначити, що в основу модернізації правосуддя в Україні закладаються комплексні, системні зміни, в основі яких лежать конституційні перетворення та прийнятий на їх розвиток базовий закон «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII», який набере чинності 30 вересня 2016 року.

Говорячи ж про реформу системи правосуддя на конституційному рівні, мова, в першу чергу, йде про Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, який попри певні позитивні зрушення має і суттєві недоліки, що були відображені нами вище, а отже, потребує вироблення практики його застосування та прийняття цілої низки актів, направлених на його реалізацію.

Важливим при процесах модернізації системи судочинства та судоустрою є також забезпечення незалежності суддів та судової влади в цілому, реалізації кожним громадянином права на судовий захист та на справедливий суд в усіх його проявах, що в сьогоднішніх умовах має бути покладено в основу, стати орієнтиром відповідної реформи.

На нашу думку, конституційна модернізація правових основ правосуддя призведе до суттєвого перегляду змістовної та сутнісної складової багатьох інших суміжних інститутів. Зазначене впливає із аналізу закону про внесення змін до Конституції України в частині правосуддя, прийняття якого викличе необхідність перегляду інституційних та правових основ таких інститутів, як Конституційний Суд України, адвокатура, прокуратура, суд присяжних, створення правової бази для новоутворених інститутів Вищою ради правосуддя, перегляду функцій та повноважень Президента України, Верховної Ради України тощо.

При цьому, необхідно зосередитись на тому, аби новостворене законодавство відповідало філософії конституційних перетворень в частині правосуддя, судоустрою.

Таким чином, проаналізовані конституційні новації можуть і мають стати рушійною силою не тільки удосконалення системи правосуддя, вони є комплексними, системними, а тому повинні відігравати роль лакмусового папірця, рушійної сили реформування та удосконалення інших суміжних інститутів, а також окремих органів публічної влади.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 3 березня 2015 року № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

2. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>

4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56. – С. 9.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України

(справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 95.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 // Вісник Конституційного суду України. – 2010. – № 5. – Ст. 11.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) № 9-зп від 25 грудня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 169.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – № 2. – Ст. 29.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 року № 15-рп/2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – № 4. – Ст. 17.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012 // Вісник Конституційного Суду України. – 2012. – № 2. – Ст. 25.

*\* Янчук Артем Олександрович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, заступник директора Інституту законодавства Верховної Ради України.*