

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.565.2

ВИМОГИ ДО КАНДИДАТІВ НА ПОСАДИ СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ (НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄС)

І. Іванів

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, Львів, Україна, 79000,
e-mail: iv28ivaniv@gmail.com*

Розглянуто широко обговорювану в суспільстві, однак поверхнево аналізовану фахівцями, проблему реформування конституційної юстиції на сучасному етапі розвитку Української держави. За основу дослідження актуальних проблем конституційної юстиції та передумову здійснення національних реформ у цій сфері взято досвід у названій царині держав, що є членами Європейського Союзу. Основним предметом дослідження стали вимоги, що висувають до кандидатів на посади суддів спеціалізованих органів конституційної юстиції в демократичних державах світу, та перспективи їх запровадження в Україні. Аналізуючи динаміку зміни ролі Конституційного Суду України в обмеженні державної влади для забезпечення індивідуальних прав і свобод людини та громадянина, колективних прав громад і спільнот, а також усього Українського народу, в статті виявлено очевидні та приховані перешкоди ефективного функціонування конституційної юстиції в Україні, проведено комплексний аналіз проблем, їх причин та наслідків. Стаття містить аргументи, що доводять об'єктивний зв'язок між проблемами конституційної юстиції та труднощами вітчизняного державотворення загалом. Зроблено обґрунтований висновок про недопустимість запровадження формальних новел як способу реформування системи конституційного правосуддя в Україні.

Ключові слова: конституційні суди; реформа конституційної юстиції; конституційні новели; імплементація конституційних нововведень; вимоги до кандидата на посаду судді конституційного суду.

Комплексно аналізуючи загальний науковий доробок у сфері конституційного правосуддя в Україні, доцільно констатувати факт існування значного кола питань, що до сьогодні не знайшли свого остаточного вирішення. До таких проблем, що мають першочергове значення для державотворчого, в тому числі – конституційного, процесів в Україні, можна віднести проблеми, що стосуються: меж повноважень Конституційного Суду України; його незалежності; виконання рішень єдиного органу конституційної юрисдикції; вплив цих рішень на політичну та соціально-економічну ситуацію в державі; перспектив запровадження конституційної скарги; підвищення авторитету Конституційного суду; критеріїв відбору осіб, що претендують на посаду судді Конституційного Суду України.

Однією з причин такого стану справ є порівняно незначна частина українських учених-конституціоналістів, які послідовно та спеціалізовано займаються вказаним напрямом наукових досліджень, виважено формують доктринальні засади конституційного правосуддя. До таких правників варто віднести А. О. Селіванова,

В. М. Шаповала, П. Б. Стецюка, С. В. Шевчука, І. Д. Сліденка, С. В. Різника та декількох інших. Очевидно, що увага названих учених не може охопити всіх найважливіших проблем, пов'язаних із конституційним правосуддям в Україні.

Саме тому, окрім іншого, універсальні ідеї конституціоналізму, що після проголошення незалежності майже безумовно були визнані в Україні на теоретичному рівні, до цього часу так і не знайшли свого належного практичного втілення. Це стосується і засад ефективного конституційного контролю, реалізацію яких було покладено на єдиний орган конституційної юрисдикції – Конституційний Суд України.

Багато посттоталітарних держав запровадили інститут конституційного контролю теж на самому початку правових реформ (наприклад, Польща). Деякі з них, де відбувався процес державотворення, заснували цей інститут у перші місяці існування незалежної держави (наприклад, Чеська Республіка). Зрозуміло, що перебудова конституційного порядку держав Центральної Європи на засадах конституціоналізму призвела до зростання ролі конституції. Оновлені основні закони держав потребували особливої охорони.

Тому з початком демократичних перетворень створення конституційних судів стало одним із головних і пріоритетних напрямів правової реформи... Натомість, варто погодитися, що під час політичних криз 2000, 2004, 2007 років, пов'язаних із конфліктом повноважень Президента України і парламенту, Конституційний Суд України жодного разу не став механізмом розв'язання політичного протистояння, переведення його в конституційну площину [1, с. 113–114].

Будучи покликаним утверджувати верховенство Конституції України на всій території держави, забезпечувати її правову охорону, гарантувати в межах своєї компетенції захист прав людини і громадянина, баланс у системі поділу влади, Конституційний суд, на жаль, не зумів виправдати суспільних очікувань. Більше того, деякі рішення єдиного органу конституційної юрисдикції, поряд з іншими негативними чинниками, призвели до хоча й закономірних, але трагічних революційних подій 2013–2014 років.

Наведене мало б спонукати науковців-конституціоналістів, спільно з правниками-практиками, представниками громадянського суспільства, до розроблення нових підходів щодо аналізу причин і наслідків невдач у практичній реалізації в Україні загальноновизнаних конституційно-правових принципів, в тому числі в сфері конституційної юстиції. Адже Конституційний Суд, будучи офіційною державною інституцією, не може сприйматися окремо від тих громадян, що безпосередньо уповноважені розглядати справи в процесі здійснення конституційного судочинства – суддів КСУ. Неможливо оспорювати те, що незаслужене набуття такого високого статусу особою, яка хоча й відповідає формальним вимогам, але не має блискучої фахової підготовки та не наділена найвищими моральними якостями, негативно відображається на результатах роботи Суду.

Тому, якщо б вдалося організувати максимально аполітичний правовий механізм якісного обрання (призначення) суддів КСУ, похідна проблема неефективності конституційної юстиції в Україні вирішилася б без особливих труднощів. І несправедливі рішення, і недостатня активність Конституційного Суду, і не належна організація його роботи, перестали б бути постійною перешкодою на шляху розвитку конституційного контролю в Україні. І, як наслідок, місія Суду з утвердження верховенства Конституції України на всій її території почала б виконуватися [2, с. 126].

2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (набув чинності

30 вересня 2016 року), яким внесла зміни до Основного Закону України в частині здійснення правосуддя та конституційного контролю. Зміни до Конституції України запроваджують і нові вимоги до кандидатів на посаду судді Конституційного суду.

Відповідно до ст. 148 Конституції України, суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником із визнаним рівнем компетентності. Крім того, суддя Конституційного Суду України не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої.

У зв'язку з цим виникла потреба привести законодавство, що регулює праводносини у сфері здійснення конституційного контролю, зокрема і Закон України «Про Конституційний Суд України», у відповідність із наведеними положеннями Конституції України.

Для цього парламентом схвалено в першому читанні (на момент підготовки публікації) законопроект «Про Конституційний Суд України» № 5336-1 [3]. Метою прийняття законопроекту, окрім врегулювання на законодавчому рівні праводносин щодо порядку організації та діяльності Конституційного Суду України, підстав і порядку звернення до Суду, процедури розгляду ним справ і виконання рішень Суду, функціонування інституту конституційної скарги, визначено і розвиток конституційних вимог до суддів Конституційного Суду України.

Зокрема, відповідно до статті 11 законопроекту, суддя Конституційного Суду у своїй діяльності дотримується встановлених стандартів професійної етики судді Конституційного Суду. Суддя Конституційного Суду має відповідати критерію політичної нейтральності. Суддя не може належати до політичних партій чи професійних спілок, виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності.

Суддею, зокрема, не може бути призначена на посаду особа, яка на день призначення або протягом двох років, які передують цьому дню:

- 1) була членом або обіймала посаду в політичній партії, іншій організації, яка має політичні цілі або бере участь у політичній діяльності;
- 2) була кандидатом або була обраною на виборну посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, мала представницький мандат;
- 3) брала участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності.

Суддя не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, органі професійного самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з адвокатською діяльністю, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не може входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку.

Цікавою новелою є те, що особа, яка є власником акцій або володіє іншими корпоративними правами чи має інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті отримання прибутку, на час

перебування на посаді судді Конституційного Суду передає такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними, іншими правами або інструкцій щодо реалізації прав, які з них виникають). Суддя може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є.

Окрім того, варто відзначити, що стосовно осіб, які претендують на зайняття посади судді Конституційного Суду, за їх письмовою згодою передбачено проведення спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції». Щодо судді Конституційного Суду застосовуються усі інші вимоги та обмеження, встановлені законодавством у сфері запобігання корупції.

Статтею 12 законопроекту визначено, що відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах проводять конкурсні комісії, які створюють відповідно Президент України, Верховна Рада України, з'їзд суддів України, а в період між з'їздами суддів України – Рада суддів України, у порядку, встановленому цим Законом. Склад конкурсної комісії формується з-поміж правників з визнаним рівнем компетентності, які не беруть участі в конкурсному відборі на посаду судді Конституційного Суду. До складу конкурсної комісії, утвореної Верховною Радою України, входить щонайменше один представник від кожної депутатської фракції.

Доцільно звернути увагу, що вказані новели потребують ще суттєвого удосконалення, для чого необхідно уважно проаналізувати зарубіжний досвід, особливо тих держав-членів ЄС, що обрали континентальну модель конституційної юстиції, оцінити ефективність застосовуваних ними підходів до забезпечення якісного складу спеціалізованих органів конституційного контролю. Для цих цілей, ми не відволікатимемо увагу на інші пов'язані та, безумовно, важливі питання, які обов'язково будуть розкриті в окремих, спеціально їм присвячених, більш розлогіх публікаціях, а зосередимося на нижчевикладеному.

Наприклад, судді Конституційного Суду Австрії повинні призначатися з числа суддів, державних службовців і професорів правових дисциплін університетів. Кандидати повинні мати закінчену освіту у сфері державно-правових наук і не менше десяти років займати таке службове становище, для якого необхідна відповідна освіта.

При цьому, не можуть претендувати на посаду члени Федерального уряду чи урядів земель, члени Національної Ради, Федеральної Ради чи іншого представницького органу влади. Не можуть також претендувати на посаду особи, які є працівниками апарату чи іншими функціонерами будь-якої політичної партії. Головою чи заступником Голови Суду не може бути призначено особу, яка упродовж останніх чотирьох років виконувала одну із згаданих вище функцій [4].

З 12 суддів Конституційного Суду Бельгії шість повинні належати до голландської, а шість – до французької мовної групи. Один із суддів також повинен володіти на належному рівні німецькою мовою. До складу кожної з мовних груп входять троє суддів, що призначаються на основі наявності у них правового досвіду (професор права в університеті, судовий чиновник при Верховному Суді або Державній Раді, правовий секретар у Конституційному Суді тощо) та троє суддів, що повинні мати не менше п'яти років досвіду роботи у якості члена парламенту.

Суд складається з представників обох статей (не менш ніж 1/3 кожної), при цьому, кожна з них повинна бути представлена в обох вищезазначених категоріях фахівців. Кандидати на посаду судді повинні досягнути сорокарічного віку і

можуть займати посаду до досягнення сімдесятирічного віку. Існують вимоги несумісності щодо зайнятості на інших посадах та в інших видах професійної діяльності [5].

До складу Конституційного суду Болгарії можуть бути обрані або призначені громадяни Болгарії, що не мають іншого громадянства і відповідають вимогам, встановленим у Конституції Болгарії, а саме юристи з високими професійними і моральними якостями, що мають не менше п'ятнадцяти років професійного стажу. Вікових обмежень немає [6].

Судді Конституційного Суду Іспанії призначаються з-поміж суддів і прокурорів, професорів права, публічних посадових осіб та юристів, кожен із яких має бути визнаним правником з досвідом діяльності у галузі права не менше 15 років. Членство в Конституційному суді несумісне з будь-яким представницьким мандатом, політичною чи адміністративною посадою, управлінською посадою в політичній партії, профспілці та зайнятістю в їх діяльності, посадою судді, прокурора та будь-якою професійною чи комерційною діяльністю [9].

Не існує вікових обмежень і для кандидатів на посаду судді Конституційного Суду Італії, яких, тим не менше, відбирають з числа суддів Верховного Суду, Державної Ради (органу, що забезпечує законність публічного управління) та Суду Аудиторів (органу, який контролює державні фінанси та виконує окремі судові функції), у тім числі тих, котрі перебувають у відставці, професорів права та юристів зі стажем більше 20 років.

Посада судді Конституційного суду Італії несумісна з членством у Парламенті або в обласній раді, з адвокатською, торговельною або промисловою діяльністю, виконанням управлінських або контрольних функцій у комерційних фірмах. У період перебування в Конституційному суді у суддів призупиняється виконання магістратських або викладацьких посад. Вони не можуть бути членами конкурсних журі, займати посади в університетах або балотуватися на парламентських чи адміністративних виборах, брати участь у діяльності громадських організацій та політичних партій [8].

Суддею Конституційного суду Латвії може бути призначена особа, що є громадянином Латвії, володіє бездоганною репутацією, досягла 40-річного віку на день внесення пропозиції про затвердження судді Конституційного Суду в президію Саейми, отримала вищу професійну або академічну освіту в сфері юридичних наук (за винятком професійної освіти першого рівня) і ступінь магістра (в тому числі юридичну освіту, яка прирівнюється до ступеня магістра) або докторський ступінь, а також має мінімум 10 років стажу роботи за юридичною спеціальністю або науково-педагогічної роботи за юридичною спеціальністю в науковій установі або установі вищої освіти після отримання в установі вищої освіти, вищої професійної або академічної освіти в сфері юридичних наук (за винятком професійної освіти першого рівня).

Не може бути затверджена суддею Конституційного суду Латвії особа, яка: 1) була раніше засуджена за вчинення правопорушень (незалежно від погашення чи зняття судимості); 2) раніше вчинила правопорушення, але була звільнена від відбування покарання у зв'язку з давністю, амністією чи оскарженням; 3) яка раніше притягувалася до кримінальної відповідальності, однак кримінальна справа була припинена за не реабілітуючими обставинами; 4) щодо якої була порушена кримінальна справа та ведеться розслідування [7].

Враховуючи зазначене, доходимо висновку, що усвідомлення великого значення та особливої відповідальності за призначення кожного судді КСУ, його подальшого

впливу на утвердження конституціоналізму та реального народовладдя в Україні, є ознакою зрілого державного діяча (посадовця), незалежно від того, до складу якого з суб'єктів формування Суду він належить. Тому все вищевикладене безсумнівно вказує на те, що організувати належну роботу з постійного оновлення персонального складу єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні не вдасться, поки не буде визнана та усунута справжня безпосередня причина аналізованої проблеми. На наше переконання, йдеться, передусім, про відсутність свідомої політичної волі до існування в Україні незалежного конституційного арбітра, заперечення самої ідеї конституційного контролю [2, с. 129].

Звичайно, ми сповнені розуміння, що поряд з іншими необхідними заходами, зміна вимог до кандидатів на посаду судді КСУ може стати лише додатковим, але ніяк не основним, поштовхом до підвищення ефективності його роботи. Водночас, доцільно розуміти, що будь-які структурні, але не сутнісні реформи, є винятково другорядними та не можуть пов'язуватися з безумовною упевненістю в їх дієвості. Такі реформи без відповідних комплексних заходів, спрямованих на зміну світогляду провідних учасників вітчизняних політичних відносин щодо розуміння ідеї конституціоналізму, правової охорони Конституції, прав і свобод людини та громадянина, відновлення авторитету Конституційного суду та усунення інших першопричин проблем української конституційної юстиції, не матимуть перспективи.

Список використаних джерел

1. Лемак В. Проблеми інституційної незалежності Конституційного Суду України: уроки європейського досвіду // Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 4. С. 113–117.
2. Різник С. В. Конституційна юстиція в Україні: першопричини проблем (в контексті конституційної реформи) // Право України. 2016. № 2. С. 122–130.
3. Про Конституційний Суд України: Проект Закону України 5336-1 від 17.11.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542
4. Austria Constitution. URL: http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html
5. Belgium Constitution. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
6. Constitution of the Republic of Bulgaria. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
7. Constitutional Court Law of Latvia. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
8. Constitutional Law of The Italian Republic No. 1 of 9 February 1948. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
9. Organic Law On The Constitutional Court of Spain of 3 October 1979. URL: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

References

1. Lemak, V. (2015). Problemy instytutsiynoyi nezalezhnosti Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny: uroky yevropeyskoho dosvidu. *Visnyk Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny*, 4, 113–117.
2. Riznyk, S. I. (2016) Konstytutsiyna yustytsiya v Ukrayini: pershoprychyny problem (v konteksti konstytutsiynoyi reformy). *Pravo Ukrayiny*, 2, 122–130.
3. Pro Konstytutsiynyy Sud Ukrayiny: Proekt Zakonu Ukrayiny. (2016). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60542
4. Austria Constitution. *International Constitutional Law*. Retrieved from http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000_.html

5. Belgium Constitution. *Codices Venice Commission*. Retrieved from <http://www.codices-coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
6. Constitution of the Republic of Bulgaria. *Codices Venice Commission*. Retrieved from <http://www.codices-coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
7. Constitutional Court Law of Latvia. *Codices Venice Commission*. Retrieved from <http://www.codices-coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
8. Constitutional Law of The Italian Republic. (1948). *Codices Venice Commission*. Retrieved from <http://www.codices-coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
9. Organic Law On The Constitutional Court of Spain. (1979). *Codices Venice Commission*. Retrieved from <http://www.codices-coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

*Стаття: надійшла до редакції 01.03.2017
прийнята до друку 22.03.2017*

**REQUIREMENTS FOR THE POSITION OF JUDGE
OF THE CONSTITUTIONAL COURT:
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS
(BASED ON THE EXPERIENCE OF EU MEMBER STATES)**

I. Ivaniv

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universytetska Str., Lviv, 79000, Ukraine,
e-mail: iv28ivaniv@gmail.com*

The article draws attention to the widely discussed in society, however superficially analyzed by experts, constitutional justice reform issues at the present stage of development of the Ukrainian state. As a basis for the study of actual problems of constitutional justice and a precondition for the implementation of national reforms in this area, the article focuses on the experience of countries that are members of the EU. The main subjects of the study were the requirements to the candidates for judges of specialized bodies of constitutional justice in democratic countries and the prospects for their implementation in Ukraine. The article also deals with analyzing the dynamics of the changing role of the Constitutional Court of Ukraine to limit state power to ensure individual rights and freedoms of man and citizen, the collective rights of communities and societies, and all Ukrainian people.

It is emphasized that although universal ideas of constitutionalism have been certainly recognized in Ukraine at a theoretical level after independence proclamation, these concepts have not found their proper practical implementation. Having been established to maintain the Constitution's of Ukraine supremacy throughout the state, to ensure the Basic Law legal protection and provide within its competence human and civil rights protection and the balance in the separation of powers system, the Constitutional Court not only failed to outperform public expectations, but became a disappointment for many lawyers and concerned citizens. It is asserted that current situation should encourage all active lawyers and scholars to develop new approaches to the analysis of the causes and consequences of failures in the universally recognized constitutional and legal principles practical implementation in Ukraine, including in the constitutional justice field.

The conclusion is made, that if we could organize the most apolitical organizational and legal mechanism for quality appointment (election) of judges of the Constitutional Court, the original problem of inefficiency of constitutional justice in Ukraine would be resolved without much difficulty. And unjust decision, and insufficient activity of the Constitutional Court, and

improper organization of its work, would cease to be a constant obstacle to the development of the constitutional control in Ukraine.

The article contains arguments that prove the objective connection between constitutional justice problems and difficulties of the domestic state in general. In fact, awareness of importance and special responsibility for the appointment of each CCU and its subsequent impact on constitutionalism and the establishment of real democracy in Ukraine is a sign of a mature statesman (official). Therefore, the arrange a proper operation of the constant renewal of the membership of the sole body of constitutional jurisdiction in Ukraine will not succeed until it is recognized and eliminated direct real cause of the problem. In our opinion, it is, above all, lack of political will to conscious existence in Ukraine of an independent constitutional arbiter, the denial of the idea of constitutional review.

Keywords: constitutional courts, reform of constitutional justice, implementation of constitutional innovations, requirements for the position of judge of the Constitutional Court.