

Суддівський корпус: чи можливе оновлення?

30 жовтня Конституційна комісія ухвалила проект змін до Основного Закону в частині судової реформи. Вони враховують «усі принципи пропозиції» висновку Венеціанської комісії, одержаного кількома днями раніше.

22

Мета конституційних змін – деполітизація та забезпечення незалежності судової влади, усунення Президента й парламенту від процесу призначення суддів (у глави держави залишаться тільки церемоніальні функції). У проекті чіткіше визначено повноваження суддівського корпусу, процедуру звільнення суддів виключно за рішенням Вищої ради правосуддя (ця наступниця Вищої ради юстиції стане ключовим органом у вирішенні питань суддівської кар'єри), а суддівський імунітет обмежено лише до функціонального. За рекомендацією міжнародних експертів, у проекті однією з підстав звільнення судді є порушення ним обов'язку надати відомості, які пояснюють походження його майна.

Також у середньостроковій перспективі визначено перехід із чотири- до триланкової судової системи, реформування інститутів прокуратури, адвокатури й системи виконання судових рішень, а також удосконалення діяльності Конституційного Суду.

За результатами засідання Конституційна комісія ухвалила запропонований робочою групою проект змін і після техніко-юридичного доопрацювання направить його Президентові України для розгляду. Втім,

зрозуміло, що перспектива повноцінної судової реформи насамперед залежить від ситуації у Верховній Раді. Нескладно спрогнозувати: знайти 300 голосів для підтримки конституційних змін сесійною залогою – фактично непосильне завдання.

Тож не випадково Голова Верховної Ради Володимир Гройсман запропонував уже зараз, не чекаючи змін Основного Закону, провести публічний конкурс і фаховий відбір суддів за прикладом нової поліції.

Очільник парламенту пояснив: нині до законодавчого органу надійшло 253 подання про звільнення суддів, у яких завершився термін повноважень, і 547 подань щодо безстрокового обрання суддів.

– Якщо ми поєднаємо ці два питання, то отримаємо понад 800 вакансій у судовій системі України – це десята частина суддівського корпусу. І згідно із Законом «Про забезпечення права на справедливий суд» зможемо запровадити вже зараз абсолютно відкриті конкурси суддів, які публічно доведуть свою професійність і відданість професії, – підкреслив Володимир Гройсман.

Igor BEKKER.

Проблеми попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України

Стаття присвячена проблематиці здійснення попереднього конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Основного Закону. Актуальні питання, на яких робиться акцент, – відсутність повноцінного правового регулювання процедури перевірки таких законопроектів Конституційним Судом України та неповне усвідомлення суб'єктами законодавчої ініціативи юридичної сили та правових наслідків відповідних рішень органу конституційного контролю. У статті досліджуються практика Конституційного Суду з розгляду відповідної категорії справ та перспективи прийняття законопроектів, що були об'єктом конституційного контролю, на основі чого окреслено проблеми, які з цього випливають, та запропоновано варіанти їх розв'язання.

Ключові слова: проект закону України про внесення змін до Конституції України; попередній конституційний контроль; акти Конституційного Суду України; застереження Конституційного Суду України; конституційний процес.



Сергій РІЗНИК,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
права Львівського національного
університету імені Івана Франка



Проблемы предварительного конституционного контроля законопроектов о внесении изменений в Конституцию Украины

Сергей РИЗНЫК, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Львовского национального университета имени Ивана Франко

Статья посвящена проблематике осуществления предварительного конституционного контроля законопроектов о внесении изменений в Основной Закон. Актуальные вопросы, на которых делается акцент, – отсутствие комплексного правового регулирования процедуры проверки таких законопроектов Конституционным Судом Украины и неполное осознание субъектами законодательной инициативы юридической силы и правовых последствий соответствующих решений органа конституционного судопроизводства. В статье исследуется практика Конституционного Суда по рассмотрению соответствующей категории дел и перспективы принятия законопроектов, которые были объектом конституционного контроля, на основе чего обозначены проблемы, которые из этого вытекают, и предлагаются варианты их решения. Ключевые слова: проект закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины; предварительный конституционный контроль; акты Конституционного Суда Украины; оговорки Конституционного Суда Украины; конституционный процесс.

23



The issue of the preliminary constitutional control of the draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine

Sergiy RIZNYK, Candidate of legal sciences, Associate professor at the constitutional law department of Ivan Franko National University of Lviv

The article draws attention to the issue of the draft laws on amendments to the Basic Law previous constitutional control implementation. The absence of a comprehensive legal regulation of these draft laws review by the Constitutional Court of Ukraine procedure and subjects' of legislative initiative non-complete recognition of the constitutional justice body's acts validity and legal consequences are considered as most current issues and attention is paid thereto. The article examines the Constitutional Court practice in the relevant category cases and further perspectives of the adoption of draft laws subject to constitutional control. Thus, there are made conclusions on the problems arising therefrom and options for their elimination.

Keywords: draft law of Ukraine on the amendments to the Constitution of Ukraine; previous constitutional control; the Constitutional Court of Ukraine acts; the Constitutional Court of Ukraine admonitions; constitutional process.

Найактуальнішим питанням сучасної науки вітчизняного конституційного права є, без сумніву, внесення змін до Конституції України. Вперше з 1996 року воно опинилося в центрі уваги не лише фахового середовища, а й представників громадянського суспільства. На жаль, подеколи певні сили намагаються перетворити конституційний процес на об'єкт недобросовісних політичних маніпуляцій, від чого страждає авторитет передовсім вищих органів державної влади, в тому числі й Конституційного Суду України (КСУ), який бере безпосередню участь у процедурі змін до Основного Закону.

Окремі проблеми конституційної реформи на різних історичних стадіях новітнього розвитку України досліджено у працях Ю. Барабаша, М. Козюбри, А. Селіванова, І. Сліденка, П. Стецюка, М. Теплюка, В. Федоренка, В. Шаповала та інших. Однак у практичному контексті ця проблематика висвітлена недостатньо. Тож важливо постійно фокусувати увагу представників вітчизняного наукового середовища на найгостріших проблемах сучасного державотворення, забезпечуючи конституційну практику зваженими та теоретично обґрунтованими висновками, придатними для безпосереднього оперування ними у поточному правозастосуванні.

Безперечно, демократизація суспільного життя неминуче зумовлює виникнення конфліктів між гілками державної влади, чому можуть сприяти різні позиції у трактуванні конституційних норм. Полемічний характер мають дискусії у Верховній Раді України, органах виконавчої влади, Консти-

туційному Суді України. У такому ж ключі ці питання обговорюються і в суспільстві, бо є чимало розбіжностей у розумінні справжньої волі конституціодавця. Цю непросту проблему покликаний розв'язувати саме Конституційний Суд України з урахуванням того, що Основний Закон держави є не низкою формальних правил, а втіленням певної ідеї та відображенням рівня розвитку суспільства [7, с. 109].

Відомо, що законопроекти про внесення змін до Конституції розглядаються Верховною Радою виключно за наявності висновку Конституційного Суду України щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Зазначені статті Основного Закону передбачають низку вимог, на предмет дотримання яких і здійснюється попередній конституційний контроль, при цьому підстави для рішення Суду про невідповідність змін цим статтям Конституції можна поділити на два види: змістові (внутрішні) та об'єктивно зумовлені (зовнішні).

До змістових підстав прийняття висновку щодо неможливості внесення змін до Конституції можна віднести такі: передбачення змінами скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина; спрямування змін на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. До об'єктивно зумовлених підстав – наявність умов воєнного або надзвичайного стану; наявність фактів розгляду того самого законопроекту протягом попереднього року, попередньої зміни

відповідного положення Конституції України парламентом того самого скликання.

Що характерно, чинний Закон «Про Конституційний Суд України» не містить жодної норми, яка регулювала б та конкретизувала наведені конституційні положення. Більше того, навіть у переліку повноважень КСУ, котрі містить стаття 13 закону, така функція відсутня. Спробу усунути цю законодавчу суперечність було здійснено 19 березня 2009 року шляхом прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання». Окрім іншого, закон містив спеціальну главу, присвячену врегулюванню цього питання, де, зокрема, закріплювалося, що справа про надання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України проекту закону про внесення змін до Конституції України розглядається КСУ невідкладно у строк, визначений частиною другою статті 57 цього закону (не довше одного місяця) та інше [1]. На жаль, ця та деякі інші необхідні норми діяли недовго, оскільки вже 7 липня 2009 року закон визнали таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням конституційної процедури набрання ним чинності [6].

Регламент Конституційного Суду України теж не регулює процедуру та особливості розгляду цієї категорії справ, обмежуючись лише посиланням до пункту 5 статті 54, де встановлюється вид акта, що приймається Судом у такому разі (мається на увазі висновок) [5]. У будь-якому разі норма Конституції зараховує цю сферу регулювання виключно до законодавчих актів, а тому чинний Регламент доволі часто або дублює положення спеціального закону, або встановлює додаткові процесуальні норми, повноваження суду щодо учасників конституційного судового процесу чи стосунків із державними органами, громадянами, що мають бути врегульовані виключно законом. Тобто Регламент як складова нормативної основи здійснення судової юрисдикції виходить за межі свого цільового призначення, оскільки визначає широке коло правил, які не можна відносити до внутрішньої організації роботи Конституційного Суду [8, с. 17].

Нині єдиним нормативним актом, який деталізує конституційні положення щодо конституційної перевірки законопроектів про внесення змін до Основного Закону є Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» [2]. Природно, він стосується переважно саме парламентських процедур, однак дає змогу розглянути й деякі інші проблемні аспекти складного процесу внесення змін до Конституції, що фактично склалися в Україні та частково знайшли своє законодавче закріплення. Крім того, аналіз норм парламентського Регламенту дає підстави наголосити на актуальності й доцільності належного врегулювання цього питання на рівні профільного закону про Конституційний Суд України.

За час існування вітчизняного спеціалізованого органу конституційного контролю ухвалено 24 Висновки (Рішення) в межах виконання функції конституційного контролю законопроектів про внесення змін до Конституції України, хоча лише три з них були остаточно прийняті парламентом. Хоч як дивно, третина (8 з 24) проектів законів про внесення змін до Конституції України безпосередньо стосувалася обмеження недоторканності посадових осіб (у тому числі народних депутатів і суддів). Цей факт яскраво демонструє невиправдане зміщення акцентів у роботі над удосконаленням Конституції, свідчить про відсутність чіткої системи пріоритетів, цілей і завдань у стратегії конституційної реформи.

Незважаючи на те, що Конституційний Суд України фактично завжди давав позитивні висновки з цього питання, жоден із наведених законів щодо недоторканності, які часто дублювали один одного, так і не був прийнятий. Така перспектива, вочевидь, очікує і на останній проект закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, попри те, що Висновком Суду в справі щодо цього законопроект, прийнятим 16 червня 2015 року [4], за наявності аж семи окремих думок

його визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Ухваливши позитивне рішення, Конституційний Суд у його мотивувальній частині звернув увагу на те, що пропонувані законопроект змни до статті 126 Конституції України можуть призвести до необґрунтованого обмеження свободи та права вільного пересування судді у разі необхідності застосування до нього домашнього або адміністративного арешту.

Крім того, КСУ звернув увагу на ту обставину, що визначення порушення присяги судді як підстави для притягнення його до юридичної відповідальності за дії, вчинені у зв'язку зі здійсненням правосуддя, не узгоджується з позицією Венеціанської комісії, яка неодноразово вказувала, що поняття «порушення присяги» є надто розпливчастим, а тому не може позначати підставу для звільнення судді. Послався КСУ в цьому висновку і на Європейський суд з прав людини, який також наголошував, що визначення порушення присяги як підстави для звільнення судді з посади дає можливість для надмірно широкого й неточного тлумачення цього поняття.

Також, визнаючи, що в розділі II «Прикінцеві положення» законопроект не передбачено скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина, Конституційний Суд України зазначив: деякі положення цього розділу не можуть бути предметом регулювання закону про внесення змін до Конституції України, оскільки вони не узгоджуються з вимогами статті 8 Конституції України.

Отже, після подання позитивного висновку щодо законопроект КСУ зробив три зауваження (застереження), які згідно з Конституцією України не є юридичною перешкодою для продовження процедури внесення змін до неї. Адже єдиною, конституційно визначеною підставою, що імперативно внеможливує продовження процедури внесення змін до Основного Закону, є наявність висновку щодо повної або часткової невідповідності законопроект вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Будь-які інші аргументи (зауваження, застереження) мотивувальної частини рішення згідно з Основним Законом не можуть ставати автоматичною підставою для зупинення процесу внесення змін до Конституції України. Не кажучи про те, що поняття «застереження Конституційного Суду України», яке не є ні конституційно, ні законодавчо визначеним, не було належно проаналізоване і в межах юридичної науки.

Натомість відповідно до пунктів 5 і 6 статті 149 Регламенту Верховної Ради парламент може розглянути питання і прийняти рішення про попереднє схвалення (та прийняття) законопроект за умови, що він, за висновком Конституційного Суду України, відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України і КСУ не висловив застережень щодо його положень.

Згідно зі статтею 150 Регламенту, якщо у висновку КСУ законопроект про внесення змін до Конституції України в цілому або його окремі положення визнано такими, що не відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, а також якщо у висновку КСУ є застереження щодо положень такого законопроект, Верховна Рада вирішує питання про подальшу роботу над ним, визначаючи строк подання відповідними суб'єктами пропозицій, поправок до законопроект, строк опрацювання пропозицій, поправок, дату розгляду питання щодо пропозицій, поправок та інше.

Так, 14 липня 2015 року парламент прийняв Постанову «Про подальшу роботу над законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» [3]. Постановою, опріч усього іншого, передбачено необхідність подання пропозицій та поправок до законопроект, що на невизначений строк відклало дату голосування за нього. Нагадаємо: в разі внесення хоча б однієї поправки проект закону потребуватиме нового розгляду Конституційним Судом, що за умов відсутності чіткої регламентації цього питання може затягнутися на тривалий час або й узагалі унеможливити його прийняття.

Підтвердженням такої ймовірності є той факт, що за цей час робоча група Конституційної комісії підготувала проект змін до Конституції України, який передбачає внесення змін у ті самі положення Основного Закону, при цьому по-іншому

virishuochi pitannya shchodo nedotorkannosti suddiv [10]. Na priklad, u zakonoproekti shchodo nedotorkannosti chastynu tretyu statti 126 Osnovnoho Zakonu zaproponovano vykladati tak: «Sudдя ne moze buty bez zghody Vyshchoi rady iustytitsii zatrimanyy ta do nyoho ne moze buty zastosovano zapobizhnyy zahid u vyglyadi trymannya pid vartoю do vynesennya obvynuvallynoho vyroku sudom, za vynyatkom zatrimannya pry vchynenni abo bezposerednyo piсля vchynennya tyazhoho chy osoblyvo tyazhoho zlochynu proty zhyttя ta zdorov'я osoby». Natomist' ce zh polozhennya u proekti zmin shchodo pravosuddя na moment pidgotovky цiei statti maє vyglyad takyy: «Sudдя ne moze buty bez zghody Vyshchoi rady pravosuddя zatrimanyy chy utrimуватись pid vartoю do vynesennya obvynuvallynoho vyroku sudom, za vynyatkom zatrimannya suddiv pid час vchynennya abo bezposerednyo piсля vchynennya zlochynu». Sхожy nevіdповіdnості є і в інших полoженнях обох документів.

Як уже було зазначено, Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції. Аналіз ситуації, яка склалася, свідчить, що прийняття парламентом актуальнішого законопроєкту щодо правосуддя унеможливить прийняття законопроєкту щодо недоторканності народних депутатів і суддів, оскільки по-іншому вирішувє питання суддівського імунітету. У такому разі виникне необхідність підготовки зовсім нового проєкту закону про скасування депутатської недоторканності та, відповідно, започаткування нової конституційної процедури.

Тож норми Регламенту Верховної Ради України стали безальтернативною підставою для затягування процесу прийняття законопроєкту, на який, при всіх недоліках, витрачено значну кількість інтелектуальних та організаційних ресурсів, зусиль фахового, експертного і громадянського середовища. Укотре суспільні очікування та політичні обіцянки окремих політиків не вдалося привести до спільного знаменника.

Звичайно, рішення КСУ, котрі приймаються в межах процесу змін до Конституції, повинні ретельно досліджуватися, а застереження суддів братися до уваги. Фактично можна погодитися з Х. Приходько в тому, що порядок участі КСУ в процесі внесення змін до Конституції України є однією з пріоритетних процедур конституційної діяльності. А також із тим, що правові позиції КСУ, висловлені у висновках, мають концептуально-правове значення та забезпечують правообмежувальну, правозабезпечувальну, правовоїдеологічну, правомодернізаційну, правостабілізуючу, правоінформаційну, правосоціалізуючу та інші функції щодо регламентації конституційної юрисдикційної та іншої правозастосовної діяльності [9, с. 49].

Водночас, слід зхожі випадки не траплялися в майбутньому, щоб визнати цілком обґрунтованим припущення щодо невідповідності Конституції України закріплення в Регламенті парламенту наведених норм про застереження у висновках Конституційного Суду як автоматичну перешкоду для продовження конституційного процесу, вжити заходів для її вилучення з тексту Регламенту. Адже фактично має місце неконституційне доповнення наведеного вичерпного переліку підстав, що унеможливають внесення змін до Конституції, новою невиправданою підставою, яку можна сформулювати так: Конституція України не може бути змінена у разі, якщо проєкт змін не суперечить статтям 157, 158 Конституції, але Конституційний Суд зробив хоча б одне застереження до законопроєкту в мотивувальній частині висновку.

Немає сумнівів, що конструктивні та обґрунтовані застереження (зауваження) до законопроєктів про зміни до Конституції слід брати до уваги незалежно від того, чи формалізовані вони в офіційні акти. Більше того, крім доводів мотивувальної частини актів Суду, мають аналізуватися окремі думки суддів єдиного органу конституційної юрисдикції, доктринальні праці відомих учених, позиції авторитетних представників громадянського суспільства. А ще краще, коли ці зауваження (крім, зрозуміло, окремих думок суддів) враховуватимуться на стадії розроблення законопроєкту, не доводячи справу до завершальних ета-

пів, коли зрив процесу призводить до небажаних суспільно-політичних наслідків та реакцій. Але вирішальна роль викладених застережень Конституційного Суду України для продовження роботи парламенту в межах конституційного процесу не є обумовленою ні нормами Конституції України, ні функціями КСУ, ні природою мотивувальної частини рішень єдиного органу конституційної юрисдикції.

Отже, на сучасному етапі конституційної реформи можемо спостерігати низку важливих проблем, які потребують оперативного розв'язання, а саме: відсутність узгодженості між підготовленими законопроєктами про внесення змін до Конституції України; відсутність належної законодавчої регламентації процесу внесення змін до Конституції України; свідоме й несвідоме використання не передбачених Основним Законом підстав для уповільнення конституційного процесу.

Що раніше вказані проблеми будуть розв'язані, то краще. Зволікання може негативно відобразитися на змістові змін до Конституції України, забезпеченні її подальшої ефективності, що, вочевидь, створить штучні перешкоди на шляху реального перетворення України на незалежну, демократичну, правову державу, ускладнить процес утвердження в Україні універсальних принципів верховенства права та конституціоналізму.

Список використаних джерел

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання: Закон України № 1168-VI від 19.03.2009 // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 31. – С. 461.
2. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17. – С. 133.
3. Про подальшу роботу над законопроєктом про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів: Постанова Верховної Ради України № 594-VIII від 14.07.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/594-19/conv>.
4. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції № 1-в/2015 від 16.06.2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog?document?id=276619>.
5. Регламент Конституційного Суду України від 5 березня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=10711>.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом № 17-рп/2009 від 7 липня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=62235>.
7. Бориславський Л. Конституція України: її реалізація та способи удосконалення // Вісник Конституційного Суду України. – 2014. – № 4. – С. 103–110.
8. Конституційна юрисдикція: підручник / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін. / за ред. Ю. Г. Барабаша та А. О. Селіванова. – Х.: Право, 2012. – 168 с.
9. Приходько Х. Роль правових позицій Конституційного Суду України у становленні та розвитку доктрини конституційного процесу // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 2. – С. 43–54.
10. Проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) № 1776 від 16.01.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602.