

УДК 347.97

**В. В. Колюх**  
кандидат політичних наук,  
доцент кафедри політичних наук  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## СУДОВА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Верховною Радою України 2 лютого 2016 р. прийнято в першому читанні проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 [1] (далі – Законопроект), внесений Президентом України. Незважаючи на загально схвальну оцінку зазначеного законопроекту Венеціанською комісією, наданого в остаточному висновку [2], вважаємо, що законопроект потребує системного доопрацювання, з огляду на що він не може бути прийнятим у другому читанні без внесення поправок.

Поспішне внесення Законопроекту до Верховної Ради України зумовило ситуацію, за якої на момент розгляду в парламенті змін до Конституції України щодо нього не було надано відповідний висновок науково-експертного управління Верховної Ради України. Крім цього, кардинальна зміна конституційних положень в Україні повинна супроводжуватись широким обговоренням пропозицій на численних науково-практичних конференціях, симпозіумах і круглих столах, базуватись на відповідному аналізі пропонованих норм визнаними фахівцями в галузі юриспруденції. Адже лише за умови системного аналізу пропонованих змін такий законопроект може бути прийнято Верховною Радою України. Надзвичайно показовим у цьому аспекті є принципове бачення заступника голови Конституційної комісії, співавтора чинної Конституції України, професора Києво-Могилянської академії, наукового консультанта з правових питань Центру Разумкова В.Л. Мусіяки, який єдиним серед науковців – членів комісії утримався від голосування за рекомендацію проекту Конституційної Комісії Президенту України. За словами останнього, він мав надію, що недолугі положення не будуть відтворені в президентському проекті закону про внесення змін до Конституції України. Проте якщо вже Президент України подав до Верховної Ради України проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), очевидно виявилась примарність його сподівань, оскільки окремі недоліки тексту проекту було виправлено, проте до очевидно неприйнятних його положень додано нові, яких не було в проекті Конституційної комісії [3].

Незважаючи на це, парламентом країни в першому читанні прийнято Законопроект та направлено до Конституційного Суду України для отримання висновку щодо його відповідності нормам Конституції України.

Конституційний Суд України у Висновках у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 р. № 1-в/2016 та від 30 січня 2016 р. № 2-в/2016 (далі – Висновок) визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) № 3524 [4; 5].

Загалом схвальний висновок конституціоналістів, на нашу думку, не є еталоном виваженості, аргументованості рішення Конституційного Суду України, оскільки залишив без ґрунтовного аналізу низку надзвичайно важливих положень та не вказав на їх очевидну невідповідність нормам Конституції України. Аналіз матеріалів конституційного провадження в справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України свідчить про те, що зазначений висновок є поверховим і не повною мірою відображає думку суддів Конституційного Суду України щодо Законопроекту, оскільки більшість суддів не поділяють викладені у Висновку положення. Десять із тринадцяти суддів, які розглядали викладені у Висновку питання, висловили окремі думки щодо відповідності Законопроекту положенням Конституції України. Їх аналіз дає підстави вважати, що зауваження й застереження, висловлені суддями Конституційного Суду України, мають системний характер і стосуються майже всіх пропонованих Законопроектом змін до Конституції України [6; 7; 8; 9; 10; 11]. За таких умов постає риторичне запитання, у зв'язку з якими обставинами та за яких умов усі вони голосували за поданий проект висновку Конституційного Суду України про відповідність Законопроекту Конституції України.

Зокрема, в окремій думці судді М.І. Мельника зазначено, що Конституційний Суд України формально дав оцінку Законопроекту, належним чином не обґрунтував Висновок, не взяв до уваги, що частина положень Законопроекту суперечить вимогам статті 157 Основного Закону України, оскільки передбачає обмеження прав і свобод людини й громадянина, не зробив застережень щодо

тих положень Законопроекту, практична реалізація яких через наявну недосконалість, юридичну контрверсійність і невизначеність може призвести до негативних наслідків. Обмежившись лише механічною перевіркою факту наявності чи відсутності указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану, Конституційний Суд України також не забезпечив переконливе доведення відсутності правових підстав, які унеможливають внесення змін до Конституції України, а отже, і повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за вказаних умов [9].

Відповідно до положень статті 125 Конституції України систему судів загальної юрисдикції в Україні становлять місцеві, апеляційні, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України [12]. Водночас запропоновані Законопроектом [1] зміни до статті 125 Конституції України передбачають, що Верховний Суд України є найвищим судом у системі судустрою України, а також відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди.

Запропоновані зміни не повністю відображають систему судустрою України, оскільки не визначено правовий статус місцевих та апеляційних судів у структурі судових органів, що зумовлює невизначеність щодо системи органів, які мають здійснювати правосуддя.

Пропоновані законопроектом положення є надто розмитими й невизначеними, оскільки не зрозуміло, яка судова система існуватиме в Україні (трирівнева чи чотирирівнева), включатиме вона в себе загальні суди або ж лише спеціалізовані. Редакцією наведеної статті, запропонованої Законопроектом, передбачається функціонування лише двох видів судів – Верховного Суду України та адміністративних судів, тоді як Конституція України визначає всі елементи судової системи України: Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди, апеляційні та місцеві суди. Таким чином, Конституція України надає громадянам можливість знати, які саме судові органи будуть забезпечувати реалізацію їх права на судовий захист. Пропоновані Законопроектом зміни позбавляють громадян такої можливості [9].

На наше переконання, у запропонованій Законопроектом редакції статті 125 Конституції України закладено ідею збереження наявної чотириланкової судової системи. Можна підтримати позицію Верховного Суду України про те, що з огляду на досвід функціонування такої системи вона є громіздкою, малозрозумілою, малодоступною для осіб, які звертаються до суду, зокрема й іноземних інвесторів, і не сприяє дотриманню розумних строків розгляду справи судом [13].

Так, у рішеннях у справах «Гінчо проти Португалії» від 10 липня 1984 р. та «Добертен проти Франції» від 25 лютого 1993 р. Європейський суд

із прав людини зазначив, що держави зобов'язані організувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити дотримання положень пункту 1 статті 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), а саме права на справедливий суд і судовий розгляд упродовж розумного строку.

Керуючись цими принципами, більшість унітарних європейських країн континентальної системи права запровадили ефективно функціонування власних судових систем у трьох рівнях. При цьому найвищому, верховному суду в цих державах відводиться роль суду касаційної інстанції, який переглядає в процесуальному порядку ті судові рішення, які вже набрали законної сили, виправляючи серйозні, фундаментальні помилки судів нижчих інстанцій у правозастосуванні. Крім того, Верховний Суд України виконує своє головне завдання – забезпечує єдність судового правозастосування в державі [13].

Вважаємо, що запровадження чотириланкової системи судустрою в Україні є надмірним, оскільки така система притаманна державам із федеративним державним устроєм, а не унітарним, якою є Україна. Варто наголосити, що навіть за умов функціонування чотириланкової системи Верховний Суд України здійснює повноваження касаційної інстанції. З положень законопроекту залишається незрозумілим місце в системі судустрою України вищих спеціалізованих судів України. Попри вказівку в Законопроекті на те, що Верховний Суд України є найвищим судом у системі судустрою України, положеннями проекту не визначаються його статус і співвідношення з іншими судами, а також процесуальна взаємодія Верховного Суду України з вищими спеціалізованими судами України. Постає питання, а чи здійснюватиме Верховний Суд України повноваження касаційної інстанції та повноваження як найвищого органу в судовій системі України щодо перегляду рішень вищих спеціалізованих судів України. З положень Законопроекту постає, що в Конституції України в разі внесення змін, запропонованих Законопроектом, судова система не буде сформована, адже потребуватиме прийняття додаткових спеціальних законів щодо визначення системи судустрою України, що не сприяє забезпеченню єдності судової системи, однакового застосування законів усіма судами, ефективного судового захисту фундаментальних прав і свобод людини.

Таким чином, запровадження системи нового судустрою України фактично виключає з тексту Конституції України чітке визначення судової системи України, що суперечить призначенню конституції як основного закону держави, у якому повинні закріплюватись основи конституційного ладу, у тому числі основоположні засади

судоустрою. Крім цього, передбачення можливості впродовж наступних двох років (до 31 грудня 2017 р.) утворення, реорганізації й ліквідації судів не законом, а Президентом України (запропонований Закономпроектом підпункт 6 пункту 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) за умови відсутності чіткого визначення системи судоустрою України негативно позначиться на забезпеченні судового захисту прав і свобод людини й громадянина.

У пропозованих Закономпроектом змінах до Конституції України передбачено, що суддю без згоди Вищої ради правосуддя може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом у випадку затримання *«під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину»* (частина 3 статті 126 Конституції України в пропозованій Закономпроектом редакції).

Окремими науковцями пропонується закріпити на конституційному рівні можливість затримання судді без надання згоди Вищої ради правосуддя за умови вчинення суддею тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя й здоров'я особи [14]. Не можна погодитись із такими пропозиціями з огляду на те, що регламентація на конституційному рівні запропонованих положень створить серйозні перешкоди в притягненні судді до кримінальної відповідальності, адже за статистичними даними Генеральної прокуратури України за 2013–2015 рр. судді в більшості випадків таких злочинів не вчиняють [15]. Натомість суддів притягують до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, винесення завідомо неправосудних рішень, дорожньо-транспортних пригод. З огляду на це пропозиції щодо закріплення такої конституційної норми суттєво не змінять наявність широкого імунітету від притягнення до кримінальної відповідальності. Пропозиції Верховного Суду України є аналогічними, оскільки суддівський корпус намагаються убезпечити від здійснення стороннього впливу, адже в практичній діяльності мають місце непоодинокі випадки здійснення провокації тяжких та особливо тяжких злочинів у сфері службової діяльності. Саме за вчинення злочинів у сфері службової діяльності найбільше суддів притягнуто до кримінальної відповідальності. Тому передбачення в Конституції України норми, яка регламентувала б можливість затримання судді та обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді взяття під варту без погодження з Вищою радою правосуддя у випадку вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя й здоров'я особи, необґрунтовано обмежує застосування затримання під час вчинення інших злочинів, наприклад терористичного акту, диверсії, державної зради, одержання неправомірної вигоди тощо. Адже ці

склади злочинів не віднесено до норм Кримінального кодексу України як такі, що вчинюються проти життя та здоров'я особи.

Окремо варто звернути увагу на положення про те, що згоду на затримання чи обрання запобіжного заходу щодо судді надає не Верховна Рада України, а Вища рада правосуддя, що, безумовно, є позитивним та унеможливить затягування надання такої згоди. Водночас відповідно до запропонованих змін до положень статті 149 Конституції України без згоди Конституційного Суду України суддю Конституційного Суду України не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину. Така позиція, безумовно, надає статусу судді Конституційного Суду України пріоритетне значення порівняно з іншими суддями в сучасній суддівській ієрархії та водночас створює враження, що може підірватись довіра в судовій системі. Такими змінами на законодавчому рівні фактично закріплюється конфлікт інтересів, коли негативну ситуацію, що склалась із суддею Конституційного Суду України, вирішує сам колектив, у якому працює суддя, тоді як щодо інших суддів відповідні питання вирішуватимуться незалежним органом – Вищою радою правосуддя [16]. З огляду на це вважаємо неприпустимим покладати питання надання згоди на затримання й обрання запобіжного заходу на орган, у якому працює особа, оскільки в такому разі порушується принцип об'єктивності та неупередженості розгляду цього питання.

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що нами наведено лише основні зауваження, які стосуються окремих питань Закономпроекту. Проте він не позбавлений також інших вад. Невтішні висновки провідних експертів, громадських організацій, правників свідчать про те, що Конституційний Суд України, не здійснивши глибокий аналіз положень Закономпроекту, не дослідивши прями й опосередковані зв'язки між ними та нормами Конституції України, не виконав покладену на нього місію, що може негативно позначитись на конституційно-правовому статусі людини й громадянина. Він не врахував те, що будь-які зміни до Конституції України в частині правосуддя в особливий спосіб впливають на стан забезпечення всіх прав і свобод людини й громадянина.

Таким чином, проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) потребує ґрунтовного доопрацювання та не може бути прийнятий у другому читанні в аналізованій редакції, оскільки містить у собі положення, що можуть суперечити окремим статтям Конституції України.



### Література

1. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) від 25 листопада 2015 р. № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57209](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209).

2. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/229b826c8ac787dec2257d87004987c3.pdf>.

3. Мусіяка В.Л. Всі президенти не проти, щоб сигнали з адміністрації «належно» сприймалися судами / В.Л. Мусіяка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://lb.ua/news/2015/12/19/323732\\_viktor\\_musiyaka\\_vsi\\_prezidenti.html](http://lb.ua/news/2015/12/19/323732_viktor_musiyaka_vsi_prezidenti.html).

4. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 2-в/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

6. Окрема думка судді Конституційного Суду України Вдовіченка С.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

7. Окрема думка судді Конституційного Суду України Гультай М.М. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Касмініна О.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

9. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=301426>.

10. Окрема думка судді Конституційного Суду України Саса С.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту

про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 30 січня 2016 р. № 1-22/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/>.

12. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

13. Висновок Верховного Суду України стосовно законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 25 листопада 2015 р. № 3524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf.pdf>.

14. Конституційна Комісія: пропозиції Володимира Кравчука змін до Конституції щодо правосуддя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/print/116340-konstituciyna\\_komisiya\\_propozicii\\_volodimira\\_kravchuka\\_zmin\\_.html](http://zib.com.ua/ua/print/116340-konstituciyna_komisiya_propozicii_volodimira_kravchuka_zmin_.html).

15. Статистична інформація Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gr.gov.ua/ua/stat.html>.

16. Цимбал І.А. Без громадського обговорення. Зміни до Конституції: критика підходів / І.А. Цимбал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/bezhromadskoho-obhovorennnya.html>.

### Анотація

**Колух В. В.** Судова реформа в контексті конституційних змін в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто питання реформування судової системи в аспекті запропонованих змін до Конституції України щодо правосуддя. Проаналізовано законопроект і висновки Конституційного Суду України щодо його відповідності положенням статей 157 та 158 Основного Закону України. Аналізуються окремі думки суддів Конституційного Суду України щодо зазначеного висновку. Надано критичні зауваження щодо реформування судової системи України.

**Ключові слова:** правосуддя, висновок Конституційного Суду України, окрема думка судді, система судоустрою України, судова реформа, Венеціанська комісія.

### Аннотация

**Колух В. В.** Судебная реформа в контексте конституционных изменений в Украине. – Статья.

В статье рассмотрены вопросы реформирования судебной системы в аспекте предлагаемых изменений в Конституцию Украины относительно правосудия. Проанализированы законопроект и заключение Конституционного Суда Украины о его соответствии положениям статей 157 и 158 Основного Закона Украины. Анализируются отдельные мнения судей Конституционного Суда Украины по данному заключению. Представлены критические замечания по реформированию судебной системы Украины.

**Ключевые слова:** правосудие, заключение Конституционного Суда Украины, особое мнение судьи, система судоустройства Украины, судебная реформа, Венецианская комиссия.

### Summary

**Kolyukh V. V. Judicial reform in the context of constitutional changes in Ukraine. – Article.**

The paper deals with the reform of the judicial system in the aspect of the proposed changes to the Constitution of Ukraine on justice. Analyzed the bill and the Constitutional Court of Ukraine on its compliance with the provi-

sions of articles 157 and 158 of the Basic Law of Ukraine. Analyzes the individual opinion of the Constitutional Court of Ukraine on this conclusion. Provided critical remarks on reforming the judicial system of Ukraine.

*Key words:* justice, Constitutional Court of Ukraine, individual opinion of the judge, judicial system of Ukraine, judicial reform, Venice Commission.