



Марта СПОДАРИК

/ Головний консультант відділу порівняльних досліджень
Управління порівняльно-правового аналізу Правового
департаменту Секретаріату Конституційного Суду України,
аспірант юридичного факультету Львівського
національного університету імені Івана Франка

ABSTRACT

This article is devoted to the reform of the body of constitutional jurisdiction in Ukraine in the context of amending the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine in the period of 2016-2018. The Constitutional Court, as the only body of constitutional jurisdiction, is one of the key players in the process of state-building. As of today, due to the difficult period in the history of Ukrainian statehood, the main task is to ensure the independence of this body, and as a consequence, to restore people's trust in it. One of the ways to achieve this goal was to amend the procedure of the appointment of judges of the Constitutional Court of Ukraine. In particular, the changes concerning the qualification requirements for candidates, who want to become a judge of the Constitutional Court of Ukraine, as well as the problem of holding the competition for vacancy positions, have been analyzed. In addition, the article examines the introduction of constitutional complaint as an opportunity for individuals and legal entities to apply to the Constitutional Court of Ukraine individually for the protection of their constitutional rights. This novel is seen as a positive step and, in the long run, another effective additional mechanism for the protection of constitutional rights of a person.

Key words: constitutional reform, the Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint.

РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ТА ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН 2016-2018 РОКІВ

АНОТАЦІЯ

Ця стаття присвячена реформуванню органу конституційної юрисдикції в Україні в умовах внесення змін до Конституції України та законів України в період 2016-2018 років. Конституційний Суд, як єдиний орган конституційної юрисдикції, є одним із ключових суб'єктів в процесі державотворення. Станом на сьогодні, зважаючи на складний період в історії української державності, основним завданням є забезпечення незалежності цього органу, і, як наслідок, відновлення довіри до нього з боку суспільства. Одним із способів досягнення цієї цілі було внесення змін до процедури призначення суддів Конституційного Суду України. Зокрема, аналізуються зміни, що стосувалися кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, як і проблематика проведення конкурсу на зайняття вакантних посад. Також у статті досліджується запровадження інституту конституційної скарги, як можливості фізичних та юридичних осіб звертатись до Конституційного Суду України в індивідуальному порядку за захистом своїх конституційних прав. Ця новела розглядається як позитивний крок і, в перспективі, ще один ефективний додатковий механізм захисту конституційних прав людини.

Ключові слова: конституційна реформа, Конституційний Суд України, конституційна скарга.

Розвиток держав практично завжди співпадав у часі з процесом розвитку конституційного контролю. За допомогою органів конституційної юрисдикції державотворці намагались наповнити реальним змістом суто формальні конституційні норми, у такий спосіб довівши їх практичну цінність. Адже «конституційний контроль є проміжною ланкою між теорією конституціоналізму та практикою його втілення...» [1, с. 21].

Орган конституційної юрисдикції завжди був предметом суперечок, іноді об'єктом політичних маніпуляцій чи то засобом впливу однієї політичної сили на іншу. Проте він залишатиметься важливим гравцем у процесі державотворення, ігнорування ролі якого є цілковитим безглуздом.

Відтак цей орган, яким в Україні відповідно до Розділу XII Конституції України (далі — Основний Закон) є Конституційний Суд України, пройшов шлях реформування, починаючи від ідеї його цілковитої ліквідації, яка свого часу була проголошена депутатом Верховної Ради — Романом Зваричем [2] (який до речі також займав посаду міністра юстиції в період з 4 серпня по 1 листопада 2006 року), закінчуючи усвідомленням факту того, що без органу конституційного контролю становлення демократії, верховенства права та будівництво правової держави є неможливими.

Загалом реформа конституційного контролю як така є варіацією думок, яка окрім вищезазначених, включала навіть передачу цієї функції Верховному Суду України [3], який тепер носить назву «Верховний Суд» (у 2016 році були внесені зміни до Конституції і прийнято новий закон про «Судоустрій і статус суддів», згідно з якими найвищим судом у системі судоустрою України є Верховний Суд (ст. 125 Конституції, ст. 17 Закону)).

З огляду на вищезазначене видається, що іноді способи реформування або плани реформування Конституційного Суду України чітко вказують на цілковите нерозуміння ролі та важливості цього органу в правовій системі України.

Основою останньої реформи Конституційного Суду України стали зміни, внесені до Конституції України, які набрали чинності 30 вересня 2016 року. Мова йде про Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Слід звернути увагу, що Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) 23 жовтня 2015 року надала позитивний висновок щодо проекту змін до Конституції в частині

правосуддя, де вкінці зазначила, що «остання версія змін до Конституції є дуже позитивною і добре підготовленою та заслуговує повної підтримки» [4]. Стосовно власне Конституційного Суду України, то зміни торкалися, зокрема, порядку відбору кандидатур на посаду судді КС України; вимог до особи судді Конституційного Суду України; було окремо встановлено підстави для звільнення з посади судді Конституційного Суду України та підстави припинення його повноважень.

Відтак, відповідно до частини 4 статті 148 Основного Закону, суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, на день призначення досяг 40 років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше 15 років, високі моральні якості та є правником з визнаним рівнем компетентності [5]. Однак такі вимоги як «високі моральні якості» чи «визнаний рівень компетентності» є гранично широкими та оціночними поняттями, адже в який спосіб можна встановити, чи моральні якості людини є високими, чи посередніми, чи недостатньо високими. Та ж проблематика виникає, коли мова йде про «визнаний рівень компетентності», тому що одразу виникає питання: визнаний ким? Національними науковими колами, міжнародною спільнотою, конкурсною комісією тощо. Цього у законі не передбачено, як і способу встановлення відповідності кандидата вищезазначеним критеріям, що не дивно за умов відсутності чітких параметрів відбору.

Якщо звертатись до світової практики, то у своєму звіті щодо складу конституційних судів Венеціанська комісія зазначила наступне. Кваліфікаційні вимоги, що висуваються перед суддею органу конституційної юрисдикції, в більшості випадків відображають необхідність юридичної кваліфікації для забезпечення компетентного складу суду. З іншого боку, надмірна юридична спеціалізація може підірвати різноманітність складу деяких органів конституційної юрисдикції. Та все ж слід провести відмінність між бажанням досягти певної різноманітності та створенням квот, щоб дозволити певним професіям або групам меншин бути представленими в суді. Пошук збалансованого представництва з метою подолання нерівності чи дискримінації, як правило, може бути офіційно передбачений у федеральних або багатомовних суспільствах, оскільки вони чітко

усвідомлюють проблему рівноправного представництва та доступу до законодавства різних конституційних груп населення [6]. Такими державами, зокрема, є Швейцарська Конфедерація, Канада та Королівство Бельгія, які будучи країнами, що мають понад одну офіційну мову, враховують лінгвістичні відмінності де-юре. Хоча, у випадку з Швейцарською Конфедерацією, Парламент під час призначення суддів Федерального Трибуналу гарантує баланс представництва різних лінгвістичних груп, що існують на території країни, але законодавчо ця вимога ніде не закріплена. Однак критерії відбору суддів не є таємницею. У своїй доповіді від 2006 року Комітет з питань судової влади проінформував з приводу застосовуваних критеріїв. Він зазначив, що першим і найважливішим критерієм є професійна оцінка кандидатів, а другим критерієм — відповідне представництво офіційних мов [7]. При цьому рішення вищої судової інстанції приймаються тією ж мовою, яка використовувалася у рішеннях попередніх інстанцій, а судді висловлюють окрему думку своєю рідною мовою; також, кандидати у судді Федерального Трибуналу повинні додатково володіти бодай пасивним знанням двох інших мов. У Фінляндській Республіці, своєю чергою, існує фактичне представництво фінських та шведських мовних груп у складі суддів.

Щодо Канади, то на додаток до вимоги (і незалежно від вимоги) представляти обидві мовні групи Канади, у Верховному Суді Канади повинні бути представлені судді — фахівці у сфері загального права (*common law*) і континентального права (це поєднання є особливо важливим для приватного права). Троє суддів повинні бути обрані з числа юристів або суддів провінції Квебек і вони повинні бути фахівцями в сфері континентального права, тоді як решта 6 суддів — в сфері загального права. Фактично, це представництво може бути застосовано до різних провінцій, квота на представників загального права розподілена між: Онтаріо (3 суддів), західні провінції (2 суддів) і Приморськими провінціями (складають провінції Нью-Брансвік, Нова Шотландія і Острів Принца Едварда) (1 суддя) [8].

В контексті специфічних вимог до кандидатів на посаду судді органу конституційної юрисдикції в Україні, цікавою є позиція Венеціанської Комісії щодо законопроекту про Конституційний Суд Чорногорії. Там, згідно зі статтею 153 Конституції,

суддями можуть бути «авторитетні юристи», яким виповнилося щонайменше 40 років і які мають 15 років трудового стажу в юридичній сфері. На думку комісії, було б краще більш конкретно вказати кого слід вважати «авторитетними юристами», згаданими у статті 153 Конституції, наприклад, професорів права, високопосадовців та адвокатів, юристів, з 15-річним досвідом роботи у сфері права тощо [9].

З такою позицією складно не погодитись, адже, що ширшим за значенням є використовуваний законодавцем термін — то більшим є «простір для маневру» при імплементації відповідної норми на практиці. У випадку з Конституційним Судом України це нівелює саму суть вимог «визнаного рівня компетентності» та «високих моральних якостей», адже їх інтерпретація у кожному конкретному випадку може відрізнятись. Хоча слід зазначити, з приводу моральних якостей кандидата, що лакмусовим папірцем можна вважати зміст електронних декларацій кандидатів, факти зазначення або не зазначення ними своїх статків, а також можливість пояснити походження тих чи інших фінансових активів у наявності. Проте цього не завжди достатньо, особливо беручи до уваги існування в декларації розділу 11, який звучить наступним чином: «доходи, у тому числі подарунки».

Слід також зазначити, що коли мова йде про висновки Венеціанської комісії, варто пам'ятати, що вони мають рекомендаційний характер. Проте вони все ж є важливими, особливо зважаючи на той факт, що Україна приєдналась до Ради Європи 9 листопада 1995 року. При вступі вона зобов'язалась дотримуватись своїх загальних обов'язків згідно зі Статутом Ради Європи, а саме плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб під її юрисдикцією [10].

Однією з новел реформи конституційного правосуддя є проведення процедури обрання судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах, відповідно до частини 3 статті 148 Конституції України, як наслідок конституційної реформи червня 2016 року. Саме по собі нововведення є позитивним кроком, який, в ідеалі, повинен сприяти забезпеченню прозорості та відкритості відбору кадрів до Конституційного Суду України. Слід зазначити, що процедура призначення суддів є вкрай важливим аспектом усього процесу здійснення конституційного правосуддя, і будь-якого правосуддя

загалом. Зміна складу Конституційного Суду та порядку призначення суддів до Конституційного Суду є одними з найважливіших і делікатних питань для конституційного судочинства та надійного збереження дії принципу верховенства права. Істотно важливою є необхідність забезпечення як незалежності суддів Конституційного Суду, так і залучення різних державних органів та політичних сил до процесу призначення, з тією метою, щоб судді розглядалися як особи, що відіграють роль значно вагомішу, аніж інструмент тієї чи іншої політичної сили. Однак імплементація норм конституції щодо конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України залишають бажати кращого, перш за все тому, що законодавча норма, що була прийнята задля реалізації цих положень, нівелює те найкраще, що у них передбачено — конкурс. Так, Рада суддів, конкурсна комісія, створена Президентом, та Комітет Верховної Ради України (далі — ВРУ) з питань правової політики і правосуддя є суб'єктами, що уповноважені проводити відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду. Однак за відсутності громадського контролю за процесом, онлайн-трансляції проведення співбесід з кандидатами, формальності та закритості проведення оцінки загалом, виникає питання, в який спосіб буде встановлено відповідність чи невідповідність кандидатів критеріям відбору. А це не сприяє відновленню довіри як до новообраних суддів, так і до органу конституційної юрисдикції як такого.

Загалом, в частині реалізації поставлених перед державами цілей, наприклад, цілі формування незалежного, компетентного і досвідченого складу суду, а також досягнення збалансованого та легітимного формування і здійснення правосуддя, статистика є в основному позитивною. Було виявлено, що система прямих призначень кадрів вищих судових органів найбільш поширена у світі. Кожен орган, уповноважений на призначення суддів, робить вибір на користь тієї чи іншої кандидатури цілком вільно, без можливого призначення кандидатів іншим державним органом. Відтак, система, заснована на обранні суддів суду, який здійснює конституційне правосуддя, як видається, спрямована на гарантування більш демократичного представництва. Однак ця система пов'язана з політичними угодами, що може наразити на небезпеку стабільність судового складу, якщо не передбачені захисні заходи в разі появи

вакантних місць суддів. Ось чому, наприклад, німецький Закон про Конституційний Суд (*Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) передбачає процедуру обрання суддів двома третинами голосів в парламенті. Ця вимога покликана забезпечити згоду опозиційної партії з кожним кандидатом на посаду судді в Федеральному Конституційному суді. Німецький досвід застосування цієї норми є дуже задовільним. Значна частина загальної поваги, якою користується Федеральний Конституційний суд Німеччини, пов'язана із такого роду процедурою призначення суддів.

Без сумніву, усталена практика в інших країнах не може бути та не є такою, яку можна було б, в первозданному вигляді, екстраполювати в правову систему України. Часто, намагаючись запозичити позитивний досвід, навчаючись на чужих помилках, а не на своїх, відбувається підміна поняття, коли певний правовий інститут чи то процедура або механізм імплементується, не беручи до уваги національні історичні особливості розвитку, існуючий конституційний лад та форму держави. І все ж, необхідно зважати на такого роду досвід і запозичувати ті правові інститути, що були успішно застосовані і виправдали своє існування.

Отже, найбільш позитивною новелою, яка суттєво вплинула на статус та функціонал Конституційного Суду України — є інститут конституційної скарги. Слід зазначити, що вона не є абсолютно новим інститутом, і мова зараз не йде про сучасність і країни сталої демократії. Попередника конституційної скарги можна знайти в Арагонському законі XIII–XVI століття (у формі *recurso de agravios, firme de derecho, manifestacion de personas*); і в Німеччині XV століття (була запроваджена в одній з основних імперських інституцій Священної Римської Імперії — Імперському камеральному суді (*Reichskammergericht*) 1495 р., також передбачена в знаменитому конституційному тексті — конституції Паульскірхе (*Paulskirchenverfassung*) 1849 р.; а в Баварії — в конституціях 1808, 1818, 1919 та 1946 років); у той час як Швейцарія запровадила спеціальну конституційну скаргу в Конституції 1874 року та в Законах 1874 і 1893 років [11].

В Україні конституційну скаргу як можливість фізичних та юридичних осіб безпосередньо звертатись до Конституційного Суду України було запроваджено в рамках конституційної реформи у червні 2016 року. Зміни до Конституції набули чинності у вересні, а процедура їх розгляду

в Конституційному Суді України була врегульована на законодавчому рівні лише в липні 2017 року. Так чи інакше, з кінця березня 2018 року, після того як були сформовані колегії та сенати, де-факто почався розгляд конституційних скарг, яких станом на початок року назбиралося понад шість сотень. Більшість з них, на перших порах, будуть повернені керівником Секретаріату, з відповідними роз'ясненнями, у зв'язку з невідповідністю формальним вимогам, що є абсолютно нормальною практикою. За умови проведення роз'яснювальних робіт з громадянами, а також зважаючи на існуючу можливість повторного звернення з конституційною скаргою після виправлення невідповідностей, згідно зі статтею 57 Закону «Про Конституційний Суд України» — з часом вона перетвориться на ефективний додатковий механізм захисту конституційних прав людини.

Станом на сьогодні видається, що у конституційному правосудді України настав новий етап, який можна пов'язувати як з конституційною та

законодавчою реформами, що призвели до запровадження конституційної скарги, так і з призначенням нових суддів. З обранням нового голови, а також майже доукомплектувавши конституційний склад Конституційного Суду України, було прийнято регламент та сформовано колегії та сенати, включно з затвердженням їх персонального складу. Тепер починається період, впродовж якого стане зрозуміло, наскільки ефективним є інститут конституційної скарги в контексті захисту конституційних прав фізичних та юридичних осіб, чи продовжить працювати Суд в заданому темпі і чи зможе повноцінно реалізовувати свої повноваження, надані Основним Законом держави. Без сумніву, ідеально налагодженої роботи досягти неможливо, але до цього можна прагнути, адже, як сказав Махатма Ганді: «Цінність ідеалу в тому, що він віддаляється, у міру того як ми наближаємося до нього. Як тільки повіриш в те, що досяг ідеалу, подальший розвиток припиняється і починається рух назад».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES

1. Сліденко І. Д. Феноменологія конституційного контролю. Генеза, природа і позиціонування в контексті аксіологічних, епістемологічних, праксіологічних, синергетичних аспектів: Монографія. — К.: Істина, 2010. — 624 с.
2. Зварич: Тимошенко має намір ліквідувати Конституційний Суд [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://ukranews.com/ua/news/19019-zvarych-tymoshenko-maye-namir--likviduvaty-konstytucyyny-sud>
3. Ярослав Романюк прокоментував ідею ліквідації КСУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/46182-golova_vs_yaroslav_romanyuk_prokomentuvav_ideyu_likvidacii_k.html
4. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the proposed amendments to the Constitution of Ukraine regarding the judiciary as approved by the Constitutional Commission on 4 September 2015 (Venice, 23-24 October 2015) (CDL-AD(2015)027) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)027-e)
5. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) The composition of constitutional courts – Science and Technique of Democracy (December 1997) (CDL-STD(1997)020) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(1997\)020-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(1997)020-e)
7. Vorbereitung der Wahlen an das Bundesverwaltungsgericht [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gk-wahl-bverw-gericht-2006-d.pdf>
8. The Supreme Court Act of Canada [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://lop.parl.ca/content/lop/researchpublications/cei-03-e.htm>
9. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Opinion on the Draft Law on the Constitutional Court of Montenegro (13 October 2014) (CDL-AD(2014)033) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)033-e)
10. Резолюція 1466 (2005) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_611
11. MAVČIČ, A. M. Individual complaint as a domestic remedy to be exhausted or effective within the meaning of the ECHR: comparative and Slovenian aspect. 2011. <http://www.concourts.net/lecture/constitutional%20complaint1.pdf>