

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.56(477)

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.1/22>

Череватий М.Ю.

Інститут права, економіки та міжнародних відносин
Міжнародного гуманітарного університету

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ЗАВДАННЯ СУЧАСНОГО ЕТАПУ

Стаття присвячена дослідженню процесу реформування судової системи України в контексті сучасних принципів правосуддя, змін у законодавстві та суспільстві. Практично всі українські президенти, прийшовши до влади, анонсували масштабні судові реформи, та вже 16 жовтня 2019 року з ініціативи новообраного Президента України ухвалено Закон, яким припинено повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів, запроваджено нові органи: Конкурсну комісію – для відбору нових членів ВККС, Комісію з питань доброчесності та етики – для оцінювання доброчесності членів ВККС, Вищої Ради правосуддя і суддів Верховного Суду. Однак вищезазначені запровадження не були втілені. Проаналізовано перші кроки у сфері реалізації Указу Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки», зазначено, з якими суттєвими проблемами в 2020–2020 рр. стикається судова система України. Розглянуті принципи подальшого реформування судової системи України, а саме: продовження початих проєктів, які мають перспективу стати успішними, з роботою над помилками, конкурсний відбір на суддівські посади в судах усіх рівнів із залученням до участі в конкурсах адвокатів та науковців, оцінювання суддів, запровадження електронного судочинства, інституційне підвищення якості юридичної освіти з відмовою від підготовки правників у мілітаризованих відомчих закладах освіти), підтримка агентів змін, створення нових інституцій замість підтримки старих, участь громадськості та міжнародних експертів для забезпечення довіри до процесу реформи та її результатів, сервісна орієнтованість судів. Досліджено зміни, що мають бути проєктно орієнтованими, синхронізованими із заздалегідь визначеним чітким планом дій і відповідальними органами та особами за реалізацію кожного проєкту. Ці зміни мають включати нові органи суддівського врядування, нові судові інституції, моніторинг доброчесності суддів і прокурорів як механізм забезпечення підзвітності, електронний суд і дебіюратизацію судового процесу, механізм поновлення провадження для засуджених за злочини, яких вони не вчиняли. Тільки після того, як буде проаналізовано недоліки, проблеми, з якими зіткнулася наша держава під час реформування системи судоустрою, можна буде визначитися, чи варто починати нову реформу, чи буде достатньо провести роботу над помилками. Зазначається важливість об'єднання дієвих рішень, усталеної правової упорядкованості, реалізації принципу верховенства права, атмосфери нормального, сприятливого, правового життя суспільства.

Ключові слова: верховенство права, судочинство, судоустрій, правосуддя, судова гілка влади, судова реформа.

Постановка проблеми. Для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права існує судова система України. Ст. 8 Загальної Декларації прав

людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [1]. Право на ефективний засіб захисту закріплено також у ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні

права [2] і в ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод [3]. Європейський курс України ґрунтується на принципах дієвості демократичних інституцій, верховенства права та укріпленні інституцій усіх рівнів державного управління загалом та судових органів зокрема. Зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості – це ті стандарти внутрішньої політики, які мають бути забезпечені Україною відповідно до взятих на себе міжнародних зобов'язань.

Однак жодна з гілок влади чи державних інституцій в Україні не зазнає такого реформаторського шквалу, як судова система. Практично всі українські президенти, прийшовши до влади, анонсували масштабні судові реформи.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд процесу реформування судової системи України в контексті сучасних принципів правосуддя, змін у законодавстві та суспільстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Шостий Президент України Володимир Зеленський, як і його попередник, також визнав пріоритетність судової реформи. Нова політична влада задекларувала, що судова реформа є одним із головних завдань для боротьби з корупцією та забезпечення економічного зростання України [4]. 16 жовтня 2019 року з його ініціативи ухвалено Закон, яким припинено повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів (далі – ВККС) [5]. Також запроваджено нові органи: Конкурсну комісію – для відбору нових членів ВККС, Комісію з питань доброчесності та етики – для оцінювання доброчесності членів ВККС, Вищої Ради правосуддя (далі ВРП) і суддів Верховного Суду. Ці органи наполовину мали складатися з міжнародних експертів. Однак уповноваження ВРП на лідерство у формуванні цих органів призвело до провалу: вона не затвердила склад Комісії з питань доброчесності та етики, відхиливши запропоновані міжнародниками кандидатури, Конкурсна комісія не була сформована через нівелювання ролі міжнародних експертів підзаконним актом ВРП, а міжнародні організації відмовилися номінувати міжнародних експертів через нечітке врегулювання процедур у законодавстві [6]. Цим же законом запропоновано вдвічі скоротити склад нового Верховного Суду (сформованого протягом 2016–2019 рр.). Рада Європи й Венеційська комісія закон розкритикували, посилаючись на необхідність спочатку суттєво зменшити навантаження на суд, а також на незавершеність реформи судів нижчого рівня [7]. Згодом Конституційний

Суд України визнав неконституційними положення про скорочення складу Верховного Суду і ВККС, створення Комісії з питань доброчесності та етики та деякі зміни в системі суддівської дисципліни [8]. Реагуючи на це, Президент України у червні 2020 року вніс законопроект про вилучення неконституційних положень [9]. Водночас знову значну роль у формуванні і діяльності нової ВККС відведено ВРП. Окрім того, Президент повністю відмовився від запровадження механізму оцінювання доброчесності членів ВРП.

Варто пригадати, що Указом Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» [10] було ухвалено багато важливих кроків, спрямованих на узгодження функціонування судової влади з європейськими стандартами. Основними здобутками стали:

- перезавантаження судів;
- нові важелі боротьби з проявами корупції у судах;
- оцінювання суддів за критеріями компетентності, доброчесності й етики;
- удосконалення процесуального законодавства у напрямку гарантування права на справедливий суд та доступу до правосуддя.

Перші ініціативи у сфері судової реформи частково рухалися в правильному напрямі, але запланований результат не був досягнутий. Така реформа не має нічого спільного з вирішенням проблем українського суспільства, відсутні стратегічне планування та уявлення про майбутню модель судової системи. Як наслідок, відбувається лише гра в «реформу» [11], що створює ще більше проблем і поглиблює кризу влади. Наступні ж кроки привели до блокування судової системи, що вже призвело до суттєвих проблем:

- недофінансування судової системи. У бюджеті на 2021 рік передбачене фінансування судової системи лише 38% від потреб [12]. Нині низка судів залишилась без засобів телефонного зв'язку, є проблеми поштових відправлень (у листопаді 2020 р. низку судів повідомили, що припиняють надсилати поштову кореспонденцію для учасників справ), судовим установам зменшили суму виплат на комунальні послуги та ремонт приміщень судів. Працівники апаратів судів залишилися з мінімальними зарплатами;
- зупинено кваліфікаційне оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді, яке проводило ВККС;
- кадровий дефіцит у судах, що згубно впливає на строки розгляду справ.

Узяті у червні-липні 2020 року Україною зобов'язання перед Міжнародним валютним фондом [13] та Європейським Союзом [14] підтвердили важливість та пріоритетність судової реформи, насамперед, у частині необхідності посилення доброчесності органів суддівського врядування зокрема і судової влади загалом. Однак поки що на заваді виконанню цих завдань стоять:

- відсутність політичного лідера та стратегії подальшої реформи;
- непідготовленість, некоординованість та нерезультативність законодавчих кроків;
- відсутність політичної волі на викорінення корупційних практик;
- не узгоджена із суспільними інтересами кадрова політика в цій сфері.

А результатом глухоти до аргументів професійної спільноти стало конституційне подання Пленуму ВС проти «судової реформи» президента [15].

Нині інформаційним простором знову ширяться повідомлення про чергові плани з «удосконалення» судової системи. Міністр юстиції України зазначив, що «на даний момент глобально відпрацьованої судової реформи немає» [16], але вона «продовжиться в рамках окремих кроків». Такими кроками, за словами урядовця, мають стати впровадження механізмів перевірки доброчесності членів Вищої ради правосуддя та удосконалення дисциплінарної процедури.

Отже, перш ніж розпочинати роботу над черговою судовою реформою, варто завершити попередні етапи реформування [17], реалізувати основні завдання, закладені в Конституції України, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [18], в Законі України «Про судоустрій і статус суддів», необхідно прагнення всіх учасників процесу в отриманні та посиленні синергетичного ефекту. Необхідно пам'ятати, що використання кількох комбінованих взаємоузгоджених стратегій виявляється кориснішим, аніж ізольоване впровадження якоїсь однієї з них.

Принципами подальшого реформування мають стати:

- продовження початих проєктів, які мають перспективу стати успішними, з роботою над помилками (зокрема, перезавантаження ВККС і ВРП, незалежне попереднє оцінювання кандидатів до цих органів; конкурсний відбір на суддівські посади в судах усіх рівнів із залученням до участі в конкурсах адвокатів та науковців; оцінювання суддів; запровадження електронного судо-

чинства, інституційне підвищення якості юридичної освіти з відмовою від підготовки правників у мілітаризованих відомчих закладах освіти);

- підтримка агентів змін; створення нових інституцій замість підтримки старих;
- участь громадськості та міжнародних експертів для забезпечення довіри до процесу реформи та її результатів;
- сервісна орієнтованість судів.

Зміни мають бути проєктно орієнтованими, синхронізованими із заздалегідь визначеним чітким планом дій і відповідальними органами та особами за реалізацію кожного проєкту. Такими проєктами, передусім, мають стати:

- нові органи суддівського врядування як агенти змін. Склад ВРП очищається за допомогою незалежного органу, а якщо цілі не буде досягнуто – через конституційні зміни створюється новий орган із більшістю (принаймні, на перехідний період) представників громадського середовища з бездоганною репутацією. Нові члени ВРП, кадрових і дисциплінарних органів для суддів та прокурорів призначаються лише після ретельної перевірки доброчесності та проведення прозорого конкурсу з вирішальним голосом представників громадськості й міжнародних експертів (останні залучаються тимчасово для забезпечення довіри до кадрової політики). Судді та прокурори делегують своїх представників у ці органи не через посередників, а прямим електронним голосуванням з-поміж осіб, які пройшли попередній скринінг за участі громадськості й міжнародних експертів;

- нові судові інституції. У Верховному Суді законом створюється антикорупційна палата, добір суддів до якої відбувається за правилами відбору суддів ВАКС із залученням міжнародних експертів. Для розгляду в першій інстанції адміністративних справ національного значення створюється Вищий адміністративний суд. Запроваджується класичний суд присяжних, де присяжні ухвалюють рішення про винуватість особи, а також мирові судді в територіальних громадах як альтернативний судовому спосіб розв'язання спорів. Долається практика затяжного перебування одних і тих самих осіб на посадах голів судів;

- моніторинг доброчесності суддів і прокурорів як механізм забезпечення підзвітності. Визначений механізм реалізації обов'язку суддів і прокурорів, а також кандидатів на ці посади доводити законність походження майна, невиконання якого є підставою для звільнення (відхилення кандидатури). Прозорість процедур кваліфікаційного оці-

нювання посилена із запровадженням можливості перегляду окремих рішень попереднього складу ВККС. Негідна поведінка судді у відставці, яка завдала шкоду авторитету правосуддя, стає підставою для позбавлення статусу судді у відставці;

– електронний суд і дебюрократизація судового процесу. Процеси документообігу в судах спрощуються і переводяться в електронну форму. Електронний суд стає складником концепту «держава в смартфоні». Запроваджується можливість розгляду окремих категорій справ онлайн незалежно від місцеперебування сторін і суду, що також сприяє рівномірному розподілу справ між судами й суддями. Судові процедури менш формалізовані, більш зрозумілі й спрощені там, де це не погіршує гарантії судового захисту;

– механізм поновлення провадження для засуджених за злочини, яких вони не вчиняли. Справильно засуджені до довічного чи іншого тривалого позбавлення волі особи отримують законодавчо визначений механізм перегляду вироків щодо них за визначеними критеріями [19].

Тільки після цього можна буде говорити про перехід до наступного етапу реформування. Лише проаналізувавши недоліки, проблеми, з якими зіткнулися суди і держава під час реформування системи судоустрою, можна буде визначитися, чи варто починати нову реформу, чи буде достатньо провести роботу над помилками. Вся правнича спільнота сподівається, що активізація роботи Комісії з питань правової реформи при Президентові України буде одним з дієвих механізмів, який дасть змогу напрацювати бачення подальших кроків реформування судової системи на наступні роки. Важливо розуміти, що реформу-

вати одну з трьох гілок влади так часто, докорінно і без комплексного підходу небезпечно. Реформи мають бути спрямовані на розвиток судової системи та покращення доступу до правосуддя [20].

Висновки. Процес реформування судової системи в контексті сучасних принципів правосуддя та змін в законодавстві є не простим. Він вимагає правового порядку, додаткових зусиль, знань, аналізу з метою удосконалення діяльності судової системи, науково обгрунтованого вирішення наявних у цій сфері проблем, оскільки найважливішими передумовами розвитку громадянського суспільства мають стати не тільки якісне, стабільне законодавство, а й ефективне правосуддя, які здатні реально забезпечувати, закріплений в Основному Законі захист прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави.

Практично всі українські президенти, прийшовши до влади, декларували масштабні судові реформи. Зрештою, позитивні стратегічні задуми переважно залишаються на папері, практика обмежується здебільшого запровадженням окремих фрагментарних рішень, не завжди виважених та обгрунтованих реальними викликами сучасності. Уряди, парламенти, президенти в країні змінюються, а судова система пострадянського типу залишається. Необхідно пам'ятати, що самоціллю реформи не може бути сама реформа. Судова реформа має являти собою не просто формальне прийняття нормативно-правових актів, які декларують трансформацію судової системи, а в першу чергу бути реальним чинником захисту законних інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпеченням доступу громадян до правосуддя.

Список літератури:

1. Загальна декларація прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015?lang=uk#.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#.
4. Галузевий Бриф «Судова Реформа». Ukraine Reform Conference. Vilnius, 2020. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/JUDICIAL-REFORM.pdf>.
5. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування. Закон України № 193-IX від 16 жовтня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2019. № 50. Ст. 354. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text>.
6. ВПІ: міжнародні експерти відмовилися від участі у комісії для формування. ВККСУ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2871153-vrp-miznarodni-eksperti-vidmovilisa-vid-ucasti-u-komisii-dla-formuvanna-vkksu.html>.
7. Ukraine opinion on amendments to the Legal framework governing the Supreme Court and judicial governance bodies. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027).
8. Рішення Конституційного Суду України у справі № 1-15/2018(4086/16) від 18 лютого 2020 р. URL: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf.

9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69228.

10. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12>.

11. Маловацький О. Судова реформа: системні перетворення чи «точкові» зміни? URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/660439.html>.

12. Гізатуліна Л. Держава не має права ставити під загрозу здійснення правосуддя через недофінансування. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1049058>.

13. МВФ оприлюднив текст Листа про наміри та Меморандуму про економічну і фінансову політику щодо нової 18-місячної Програми Stand-by для України. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/mvf_opriliudniv_tekst_lista_pro_namiri_ta_memorandumu_pro_ekonomichnu_i_finansovu_politiku_shchodo_novoi_18-ti_misiachnoi_programi_stand-by_dlia_ukraini-2184.

14. Україна: лист про наміри. URL: https://www.mof.gov.ua/storage/files/Меморандум%20про%20економічну%20та%20фінансову%20політику%20МВФ%20від%2002_06_2020.pdf.

15. Постанова № 15 від 15.11.2019 р. Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 37, частини першої статті 94, пункту 3 частини третьої статті 135 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», пунктів 4, 5, 6, 7, 9, 10 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», частин другої, третьої та четвертої статті 24, статті 28¹, частин восьмої статті 31, частини першої статті 42, частини третьої статті 47, частини четвертої статті 48 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0015780-19#Text>.

16. Маловацький О. Судова реформа: системні перетворення чи «точкові» зміни? URL: <https://hcj.gov.ua/news/sudova-reforma-systemni-peretvorennya-chy-tochkovi-zminy>.

17. Овсієнко А. Реформи мають бути спрямовані на розвиток судової системи та покращення доступу до правосуддя. URL: <https://pl.arbitr.gov.ua/tu20/pres-centr/news/1045709>.

18. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#n12>.

19. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – вересень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів). URL: <https://uareforms.org/reforms/judicial-reforms>.

20. Овсієнко А. Небезпечно реформувати одну з трьох гілок влади так часто, докорінно і безсистемно. URL: <https://court.gov.ua/press/publications/1046031>.

Cherevatij M.Yu. JUDICIAL REFORM IN UKRAINE: PROBLEMS AND TASKS OF THE PRESENT STAGE

The article is devoted to the study of the process of reforming the judicial system of Ukraine in the context of modern principles of justice, changes in legislation and society. Almost all Ukrainian presidents, coming to power, announced large-scale judicial reforms and on October 16, 2019 on the initiative of the newly elected President of Ukraine passed a law terminating the powers of the High Qualification Commission of Judges, introduced new bodies: Competition Commission – to select new members of the HCJC, issues of integrity and ethics – to assess the integrity of members of the HCJC, the High Council of Justice and judges of the Supreme Court. However, to date, the above implementations have not been implemented. The first steps in the field of implementation of the Decree of the President of Ukraine "On the Strategy for Reforming the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020" are analyzed, it is indicated what significant problems the judicial system of Ukraine has in 2020-2020. The principles of further reform of the judicial system of Ukraine are considered, namely: continuation of the started projects which have a prospect to become successful, with work on mistakes, competitive selection for judicial positions in courts of all levels with involvement in competitions of lawyers and scientists, evaluation of judges, introduction of electronic judiciary, institutional improvement of legal education with refusal to train lawyers in militarized departmental educational institutions), support of change agents, creation of new institutions instead of support of old ones, participation of public and international experts to ensure confidence in the reform process and its results, service orientation of courts. The changes that should be project-oriented, synchronized with a pre-defined

clear action plan and responsible bodies and individuals for the implementation of each project are studied. These changes should include: new judicial authorities, new judicial institutions, monitoring the integrity of judges and prosecutors as a mechanism for accountability, e-court and debureaucratization of the trial, a mechanism for resuming proceedings for convicts for crimes they have not committed. Only after analyzing the shortcomings, the problems faced by our state during the reform of the judiciary, it will be possible to determine whether to start a new reform, whether it will be enough to work on mistakes. The importance of combining effective decisions, established legal order, implementation of the rule of law, the atmosphere of normal, favorable, legal life of society is noted.

Key words: *Rule of Law, proceedings, judicial system, justice, judicial branch of power, judicial reform.*