

Кравченко М. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»

ДО ПИТАННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ У 2022 РОЦІ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню сучасної хвилі судової реформи в Україні. Зауважено, що зміна керівництва держави безпосередньо пов'язана з черговими етапами реформ у цій галузі. Ця гілка державної влади, як і інші дві – виконавча та законодавча, потребує особливої сталості та стабільності. Без них вона буде не зможе забезпечити реалізацію принципу верховенства права та його складників, до прикладу принципу правової визначеності. Дестабілізація судової гілки влади призводить до відсутності єдності судової практики, передбачуваності судових рішень та, як наслідок, зменшення довіри до судів та суддів. Підкреслено, що за результатами опитування у 2021 р. судам (судовій системі загалом) не довіряло близько 74% населення. Указано, що подібна ситуація існує і щодо інших інститутів суспільства: Верховній Раді України не довіряло у тому самому році 75%, Кабінету Міністрів України – 72%. Зроблено висновок, що у загальному сенсі рівень недовіри є приблизно однаковим до всіх ключових інститутів суспільства в державі, проте саме суди за часи незалежності України зазнали найбільших перетворень, а вдосконалення їхньої роботи завжди висувалось як головний напрям діяльності кожної нової політичної сили.

Виокремлено ключові проблеми, які мають бути вирішені для забезпечення нормального функціонування судової гілки влади. Такими проблемами визнано: зупинення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів майже на три роки, що призвело до кадрової кризи в судах; неналежну реалізацію принципу доступності правосуддя через зменшення кількості суддів; занадто великі розміри судового збору; погане логістичне сполучення; зупинення повноважень Вищої ради правосуддя в частині здійснення дисциплінарних проваджень та можливість зупинення роботи цього органу загалом; корупційні прояви серед суддів та працівників суду; занадто велику роль міжнародної спільноти (міжнародних експертів) у вирішенні внутрішньодержавних питань.

Обґрунтовано поспішність прийняття рішень щодо створення нових органів або інституцій, які призводять до порушення нормального функціонування вже існуючих органів, та доведено необхідність перегляду моделі залучення іноземних фахівців у формування суддівського корпусу.

Ключові слова: судова реформа, судова гілка влади, суд, суддя, реформа, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада правосуддя.

Постановка проблеми. Судова реформа – одна з найбільш актуальних проблем незалежної України, яку не можуть вирішити вже понад тридцять років. Аналіз змін до законодавства про судоустрій та статус суддів за роками свідчить про те, що зміна керівництва держави призводить до чергової хвилі

реформ у цій галузі. Обрання у 2019 р. Президентом України В.О. Зеленського та подальші зміни до законодавства лише підтверджують наведену тезу.

Попри значну кількість перетворень, які відбулися у судовій гілці влади (зміна системи судоустрою, перезапуск Верховного Суду, заміна Вищої ради юстиції на Вищу раду правосуддя, створення нових органів, до прикладу Громадської ради доброчесності тощо), можна стверджувати, що рівень довіри населення до неї та суддів, як її головних представників, залишається на незадовільному рівні. За результатами опитування у 2021 р. судам (судовій системі загалом) не довіряло близько 74% населення. На жаль, подібна ситуація склалася і щодо інших інститутів суспільства: Верховній Раді України у той самий рік не довіряло 75%, Кабінету Міністрів України – 72% [1]. Тобто у загальному сенсі рівень недовіри є приблизно однаковим до всіх ключових інститутів держави, проте саме суди зазнали найбільших змін, а вдосконалення їхньої роботи завжди висувалось як головний напрям діяльності кожної нової політичної сили.

Проблематиці судової реформи, у тому числі її сучасній хвилі, приділялася увага багатьма вченими та практиками. Серед них, наприклад, О.В. Гришук, В.В. Костицький, А.Р. Крусян, С.В. Кулик, Л.А. Остафійчук, Л.М. Москвич, М.М. Стефанчук, Ю.О. Фідря, О.З. Хотинська-Нор, С.З. Чорна та ін.

Метою статті є визначення ключових напрямів судової реформи, що мають бути реалізовані у 2022 р. з урахуванням тих проблем, які існують у сучасній судовій гілці влади.

Вклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, одним із першочергових завдань, що має бути вирішено, є початок роботи Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії суддів (далі – ВККС). Нагадаємо, що, відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», на ВККС покладаються повноваження, пов'язані із забезпеченням добору кандидатів для призначення на посаду судді, у тому числі організація щодо них спеціальної перевірки, проведення та прийняття іспитів тощо [2, ст. 93]. У зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України від 16 жовтня 2019 р. № 193-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» повноваження існуючого на той час складу ВККС було припинено. Отже, зупинення діяльності ВККС майже на три роки призвело до кадрової кризи в системі судоустрою: станом на кінець 2021 р. дефіцит суддівських кадрів становив 29% від затвердженої штатної чисельності (2 094 суддівські посади), а близько 2 тис судів не мали можливості завершити процедуру проходження кваліфікаційного оцінювання [3].

У липні 2021 р. В.О. Зеленський підписав закон, яким нарешті було надано старт роботі ВККС. Наведений закон не позбавлений недоліків. До прикладу, суттєву роль у роботі Конкурсної комісії відвели саме міжнародним експертам (до складу чинної ради входить Роберт Брукхейсен – колишній спеціальний прокурор відділу боротьби із шахрайством в особливо великих розмірах Прокуратури Нідерландів, Тед Зажечни – суддя у відставці федерального суду Королівської лави провінції Саскачеван Канади та Стівен Маркмен – голова Верховного Суду штату Мічиган США у відставці) [4]. Таким чином, наша держава визнала нездатність самостійно вирішувати власні поточні завдання та протидіяти корупції, адже участь міжнародних незалежних експертів, перш за все, спрямована на попередження впливу зацікавлених осіб на процедуру відбору кандидатів на посаду судді. Така ситуація створює небезпечний прецедент, що в подальшому може створити ситуацію, коли будь-який орган у державі формуватиметься лише за згодою міжнародних суб'єктів. Уважаємо подібну перспективу неприйнятною та такою, що потребує попередження.

Звернемо увагу, що 21 січня 2021 р. Конкурсною комісією було затверджено Положення про проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС. Аналіз цього документа дає змогу дійти висновку про дещо загальний характер його положень. Так, відповідно до ст. 7, Комісія може протестувати інтелектуальний рівень кандидатів або їхні загальні навички, проте не містить відомостей щодо характеру такого тестування. Сподіваємося, що в подальшому буде затверджено додаткове положення щодо порядку його проведення (етапи або стадії, сфери, з яких будуть запитання).

Заслуговує на увагу й проблематика забезпечення доступності до правосуддя. Для розуміння цього поняття варто звернути увагу на термін «доступний», тобто легкий для розуміння; дохідливий; до якого можна пройти [5]. Уважаємо ці визначення повністю прийнятними для судової гілки влади та правосуддя у цілому. Але якщо перше визначення «легкий для розуміння» багато в чому залежить від правової культури населення та готовності розуміти судові процедури, то «такий, до якого можна пройти» залежить переважно від законодавця. Здебільшого коли розглядають проблему доступності, мають на увазі проблеми, пов'язані з розташуванням судів та логістичним забезпеченням.

У цілому за останні роки можна спостерігати тенденцію до укрупнення судів. Із погляду оптимізації витрат із бюджету такий крок виправдовується, проте з погляду інтересів населення – не завжди, адже для людей судовий розгляд – це не лише витрати на професійну правничу допомогу, сплата судового збору, а й витрати на дорогу до суду.

Звернемо увагу, що останнім часом лунають думки щодо чергової оптимізації системи судів. Так, пропонується зміна мережі місцевих загальних судів та їх скорочення до 213 судових установ замість 663. Визначення саме цього числа судів було зроблено задля рівномірного навантаження на суддів. Окрім того, урахувався той факт, щоб відстань до суду не перевищувала 90 км або півтори години на дорогу. Проте виникли проблеми з дотриманням цього показника у регіонах із низькою щільністю населення – відстані перевищують 100 км, а у гірських районах Закарпатської та Івано-Франківської областей дорогу ускладнено через особливості рельєфу попри відносно незначні відстані [6].

Із достатньо незвичного погляду розглядає проблему доступності до правосуддя Л.А. Остафійчук. Учена відзначає, що основним завданням судів першої та апеляційної інстанцій є не вирішення спору по суті з детальним дослідженням всіх обставин у справі та належним обґрунтуванням судового рішення, а пошук в Єдиному реєстрі судових рішень постанови Верховного Суду з аналогічного питання та застосування його правових позицій під час розгляду або апеляційного перегляду справи. Науковець наголошує увагу на тому, що у цьому разі не можна говорити про незалежність суду, а отже, йдеться і про порушення ідей доступності до правосуддя [7, с. 32].

Ще одним питанням, яке потребує уваги, є обмежений характер роботи Вищої ради правосуддя. Нагадаємо, що завданням цього органу є забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції України і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Із середини липня 2021 р. ВРП не розглядає дисциплінарні скарги у зв'язку з набранням чинності Закону України № 1635-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя».

Щодо дисциплінарних інспекторів, то, відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», служба дисциплінарних інспекторів є самостійним структурним підрозділом, який утворюється для реалізації повноважень Вищої ради правосуддя щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів та діє за принципом функціональної незалежності від Вищої ради правосуддя [8].

Отже, станом на 21 січня 2022 р. у ВРП понад 3 тис. нерозподілених скарг [9]. Подібна ситуація є вкрай небезпечною для подальшої нормальної роботи органу. Наприклад, можна згадати велике навантаження на суддів Верховного Суду, коли, крім власних справ, вони мали вирішити справи, які залишилися від попередників – Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів.

У зв'язку з вищенаведеним вважаємо за доцільне підтримати проєкт закону про внесення змін до Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» щодо здійснення дисциплінарних проваджень дисциплінарними органами Вищої ради правосуддя. Так, пропонується, що до початку роботи служби дисциплінарних інспекторів, яка діє у секретаріаті Вищої ради правосуддя як самостійний структурний підрозділ, реалізація повноважень ВРП щодо здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів відбувається відповідно до раніше існуючого порядку [10].

Заслуговує на увагу й проблематика корупції у судовій гілці влади. Підтримуємо визначення, запропоноване Л.М. Москвич. Так, на думку вченої, корупція у судовій системі – це використання суддями й посадовими особами, які здійснюють адміністративне управління судовими органами, своїх організаційних і владних повноважень усупереч установленим Конституцією і законодавством норм їх функціонування [11].

Звернемо увагу, що за результатами звіту Міністерства внутрішніх справ України про стан протидії корупції за формою No-KOP, в Україні невелика кількість суддів притягується до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення: у 2013 р. – 14 осіб (із них 4 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2014 р. – 17 (із них 2 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2015 р. – 10 (із них 4 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2016 р. – 13 (із них 1 особа, щодо якої рішення суду набрало законної сили); у 2017 р. – 5 (із них 2 особи, щодо яких рішення суду набрало законної сили); у 2018 р. – 15 (із них 1 особа, щодо якої рішення суду набрало законної сили); у 2019 р. – 6; у 2020 р. (по червень 2020 р.) – 3 (із них 1 особа, щодо якої рішення суду набрало законної сили) [12, с. 353].

Достатньо спірною виглядає точка зору міжнародних експертів, відповідно до якої нестача суддів в Україні сприяє корупції, оскільки не вистачає суддів для слухання справ, тому не дотримуються процесуальні терміни, закінчуються терміни давності і справи «губляться» у системі [13, с. 11].

Проте заслуговує на увагу запропонований механізм попередження корупції. Так, було запропоновано оцінювання роботи, яке може здійснюватися як на рівні судів, так і окремих суддів. Ключовими показниками ефективності судів у цілому визнано: 1) співвідношення рівня вирішення справ, що надходять до суду, за один рік, із кількістю нових справ; 2) час, який витрачається на вирішення справи; 3) кількість справ, що очікують розгляду, нові справи, які надходять до системи, і справи, які відкриваються повторно, порівняно з кількістю справ, які вирішуються за один рік; 4) кількість апеляцій, виконання рішень, кількість перенесених засідань і вартість виконання функцій тощо. Своєю чергою, індивідуальне оцінювання роботи судді зосереджуються на знаннях судді, якості прийняття рішень, ефективності виконання робочого навантаження, а також на особистих і моральних характеристиках [13, с. 34].

Не можна оминати той факт, що для протидії корупції створюються нові антикорупційні органи: Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Вищий антикорупційний суд, Національне антикорупційне бюро, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо. Окрім того, створюються органи, які мають сприяти призначенню доброчесних кадрів. До прикладу, передбачено існування Етичної ради – ради, яка бере участь у встановленні відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності. Етична рада має складатися з шести членів, три з яких знову ж таки є міжнародними експертами та мають у цьому органі «переважну роль». Метою цієї ради є протидія корупції, адже, очистивши ВРП, яка призначає, звільняє суддів і може знімати з них недоторканність, можна поліпшити роботу всієї судової гілки влади [13].

Підсумовуючи, можна виокремити таке коло проблем, що заважають функціонуванню судової гілки влади: 1) створення нових інституцій без детального регулювання їхньої діяльності; 2) прийняття нових нормативних актів, які не узгоджуються з діяльністю вже існуючих органів або змістом чинних нормативних актів; 3) відведення занадто великої ролі міжнародним учасникам.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна дійти висновку, що 2022 р. має бути повним ключових рішень, які повинні бути виваженими та відповідати інтересами суспіль-

ства. Послідовне вирішення наведених проблем сприятиме нормальному функціонуванню судової гілки влади, стабільності в роботі суддів та довірі населення до суду. Уважаємо, що підвищення довіри до одного державного інституту неминуче потягне за собою підвищення довіри і до інших. Безумовно, цей процес матиме тривалий характер, проте порівняно з часом, витраченим на попередні спроби, набагато меншим.

Література:

1. Довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України (липень-серпень 2021р.). *Разумков центр*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>.
2. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
3. Єдиний вихід із кризи судової системи – відновлення роботи ВККСУ. *Юридичний факт*. URL: <https://www.yurfact.com.ua/fakty/iedyniy-vykhid-iz-kryzy-sudovoi-systemy-vidnovlennia-roboty-vkksu>.
4. Конкурсна комісія з відбору кандидатів у ВККС розпочала підготовчу роботу. *УКРІНФОРМ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3355523-konkursna-komisija-z-vidboru-kandidativ-uvkks-rozpocala-pidgotovcu-robotu.html>.
5. Словник української мови: Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/>.
6. Кількість місцевих судів зменшат утричі: підготовлено новий проєкт мережі окружних судів. *Право*. URL: <https://pravo.ua/kilkist-mistsevykh-sudiv-zmenshat-utrychi-pidhotovleno-noviy-proekt-merezi-okruzhnykh-sudiv/>.
7. Остафійчук Л.А. Проблеми доступу до правосуддя. *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні* : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 16 жовтня 2020 р. / редкол.: О.В. Щербанюк (гол.), Л.Г. Бзова (відп. секр.) та ін.. Київ : ВАІТЕ, 2020. С. 30–33.
8. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>.
9. З 5 серпня 2021 року припинено розподіл між членами ВРП дисциплінарних скарг. *Вебсайт Вищої ради правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/news/z-5-serpnya-2021-roku-prypyneno-rozpodil-mizh-chlenamy-vrp-dyscyplinaryh-skarg>.
10. Проєкт закону про внесення змін до Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя» щодо здійснення дисциплінарних проваджень дисциплінарними органами Вищої ради правосуддя № 5836 від 05.08.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72615.
11. Москвич Л.М. Корупційні детермінанти в судовій системі України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. Вип. 3. С. 153–162.
12. Барегамян С.Х., Доброс А.С. Окремі аспекти кримінальної відповідальності суддів за вчинення корупційних правопорушень в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 352–355. URL: http://www.lsej.org.ua/8_2020/89.pdf.
13. Дженнет В. Корупційні ризики останніх реформ у судовій системі України. 2017. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/NJ_Judicial_Corruption_Risks_Report_2017_UKR-1.pdf.
14. «Заблокована судова реформа»: що відбувається і чи є вихід. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/sud-reforma-g7-zelensky-yermysk-sap-koruptsiya/31501200.html>.

Kravchenko M. On the issue of judicial reform in 2022

Summary. The article is devoted to the study of the current wave of judicial reform in Ukraine. It is noted that the change of leadership is directly related to the stages of reforms in this area. This branch of power, like the other two – judicial and executive, needs special stability and security. Without them, it will not be able to ensure the implementation of the rule of law and its components, such as the principle of legal certainty. Destabilization of the judiciary leads to a lack of unity in judicial practice, lack of predictability of court decisions and, as a result, a decrease in trust in courts and judges.

It was emphasized that according to the results of the poll in 2021, about 74% of the population distrusted the courts (the judiciary as a whole). It is pointed out that a similar situation exists with regard to other institutions of society: 75% of respondents did not trust the Verkhovna Rada in the same year, and 72% did not trust the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is concluded that in general the level of distrust is approximately the same for all key institutions of society in the country, but the courts have undergone the greatest changes since Ukraine's independence, and improving their

work has always been the main focus of each new political force.

The key problems that need to be solved in order to ensure the proper functioning of the judiciary were highlighted. Such problems include: the suspension of the work of the High Qualifications Commission of Judges for almost three years, which led to a personnel crisis in the courts; improper implementation of the principle of access to justice due to the reduction of the number of judges, excessive court fees, poor logistics; suspension of the powers of the High Council of Justice in terms of disciplinary proceedings and the possibility of suspending the work of this body; corruption among judges and court staff; too much role of the international community (international experts) in solving domestic issues.

It was mentioned, that the haste of decisions on the creation of new bodies or institutions lead to disruption of the functioning of existing bodies. Also the need to revise the model of involving foreign experts in the formation of the judiciary was highlighted.

Key words: judicial reform, judicial branch of power, court, judge, reform, High Qualification Commission of Judges of Ukraine, High Council of Justice.