



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «СУДОВА РЕФОРМА» (станом на початок вересня 2020 року)

Автори: Роман Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ; Тарас Шевченко, директор Центру демократії та верховенства права (на час підготовки першого варіанта документа), Роман Смалюк, експерт Центру політико-правових реформ

Рецензенти: Михайло Жернаков, голова правління Фундації DEJURE; Галина Чижик, експертка Центру протидії корупції

1. 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)

Судова реформа, започаткована у 2015–2016 рр. з ініціативи Президента України Петра Порошенка, не була належно імplementована і не призвела до помітного підвищення довіри до судів. Попри значний поступ на законодавчому рівні в зміцненні гарантій суддівської незалежності та втіленні європейських рекомендацій, процедури очищення та оновлення суддівського корпусу не дали очікуваного суспільством результату. Ключові кадрові органи з більшістю суддів у своєму складі не стали агентами змін. Передусім це пов'язано з поблагливою до корумпованої поведінки суддів діяльністю Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) і Вищої ради правосуддя (далі – ВРП).

Новий Президент України Володимир Зеленський, як і його попередник, визнав пріоритетність судової реформи. Його перші ініціативи в цій сфері частково рухалися в правильному напрямку, але прорахунки не дозволили досягнути запланованого результату. Наступні ж кроки, навпаки, засвідчили брак політичної волі здійснити якісні зміни у сфері правосуддя.

16 жовтня 2019 року з його ініціативи ухвалено

закон, яким припинено повноваження ВККС¹. Також запроваджено нові органи: *Конкурсну комісію* – для відбору нових членів ВККС, *Комісію з питань доброчесності та етики* – для оцінювання доброчесності членів ВККС, ВРП і суддів Верховного Суду. Ці органи на половину мали складатися з міжнародних експертів – за успішним досвідом формування нового Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС), який почав роботу у вересні 2019 року.

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, а Конкурсна комісія не була сформована через нівелювання ролі міжнародних експертів підзаконним актом ВРП – міжнародні організації відмовилися номінувати міжнародних експертів².

Цим же законом запропоновано вдвічі скоротити склад нового Верховного Суду (сформованого протягом 2016–2019 рр.). Мотиви такого кроку суспільству не пояснили. Рада Європи й Венеційська комісія розкритикували його, посилаючись на необхідність спочатку суттєво зменшити навантаження на суд, а також на незавершеність реформи судів нижчого рівня³.

Згодом Конституційний Суд України визнав неконституційними положення про скорочення складу Верховного Суду і ВККС, створення Комісії з питань доброчесності та етики та дея-

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text>

² <https://tinyurl.com/y4hmp6l9>

³ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e)

кі зміни в системі суддівської дисципліни⁴.

Реагуючи на це, Президент України в червні 2020 року вніс законопроект про вилучення неконституційних положень⁵. Водночас знову значну роль у формуванні і діяльності нової ВКС відведено ВРП. Окрім того, Президент України повністю відмовився від запровадження механізму оцінювання доброчесності членів ВРП.

З досягнень у сфері судової реформи можна відзначити початок роботи ВАКС (з вересня 2019 року)⁶. Важливою є ще одна ініціатива попередньої влади: суди поступово беруться під охорону Службою судової охорони – новою мілітаризованою службою в системі судової влади (раніше охорона судів була у сфері відповідальності Міністерства внутрішніх справ України)⁷.

Позитивно в правозахисному середовищі сприймається попереднє схвалення змін до Конституції України щодо відмови від адвокатської монополії на представництво в судах (запроваджувалася поступово, починаючи з 2017 року)⁸. Хоча це ще не означає остаточної відмови від неї, оскільки відповідні положення імплементовані в процесуальні кодекси. Громадські організації підтримують ініціативи Уряду із запровадження класичного суду присяжних, розвитку альтернативних способів розв'язання спорів, зокрема медіації та третейського судочинства. Спостерігається прогрес у виконанні судових рішень завдяки припиненню корупційних практик блокування виконавчих проваджень.

Відчутні зрушення і в правничій освіті: оцінювання вступників до правничої магістратури відбувається за технологією зовнішнього незалежного оцінювання, від результатів якого залежить і фінансування підготовки фахівців. Очікується впровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту для випускників прав-

ничої магістратури, що дасть можливість оцінювати їхню підготовленість до правничої професії за єдиними критеріями та без корупції⁹. Щоправда, величезне державне замовлення досі отримують спеціалізовані заклади освіти в системі мілітаризованих органів виконавчої влади, які не забезпечують належного рівня підготовки правників. Окрім того, тривожними є заяви нового міністра освіти і науки України (під час кандидатування на цю посаду) про можливість звуження сфери застосування зовнішнього незалежного оцінювання.

Неоднозначно сприймаються зміни в прокуратурі. З одного боку, експерти критикують надмірну концентрацію організаційних повноважень у руках нового Генерального прокурора. Так, законом від 19 вересня 2019 року до вересня 2021 року зупинено діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів¹⁰. Багато питань, що раніше визначалися законом, віддані на регулювання Генпрокурору. Функції з добору, атестації та дисциплінарні повноваження передано кадровим комісіям, створеним Генпрокурором (на практиці порівну складаються з представників прокурорів і громадянського суспільства, номінованих міжнародниками). З іншого боку, закон дав імпульс для очищення прокуратури від недоброчесних кадрів, яке, на відміну від судів, має позитивні тенденції (наприклад, атестацію пройшли лише 45 % працівників Генпрокуратури і 68% прокурорів регіональних прокуратур)¹¹. Це дає надію на модернізацію прокуратури в перспективі одного-двох років, хоча брак інституційної спроможності цього органу бути незалежним залишається.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Нова політична влада на чолі з Президентом України Володимиром Зеленським задеклару-

⁴ http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf

⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69228

⁶ <https://hromadske.ua/posts/v-ukrayini-pochav-pracuvati-antikorupcijnij-sud-nazhivo>

⁷ <https://mil.in.ua/uk/news/v-ukrayini-stvoryuyut-sluzhbu-sudovoyi-ohorony/>

⁸ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66242

⁹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-pereliku-specialnostej-za-yakimi-provoditsya-yedinij-derzhavnij-kvalifikacijnij-ispit-dlya-zdobuttya-stupenya-magistra>

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-20#n53>

¹¹ <https://www.gp.gov.ua/ua/news? m=publications& c=view& t=rec&id=266446>

вала, що судова реформа є одним з головних завдань для боротьби з корупцією та забезпечення економічного зростання України¹². Узяті у червні - липні 2020 року Україною зобов'язання перед Міжнародним валютним фондом¹³ та Європейським Союзом¹⁴ підтвердили важливість та пріоритетність судової реформи, насамперед в частині необхідності посилення добросовісності органів суддівського врядування, зокрема, і судової влади загалом. Однак поки що на заваді виконанню цих завдань стоять:

- відсутність політичного лідера (policy champion) та стратегії подальшої реформи;
- непередбаченість, нескоординованість та нерезультативність законодавчих кроків;
- відсутність політичної волі на викорінення корупційних практик;
- неузгоджена із суспільними інтересами [кадрова політика](#) в цій сфері.

Ключові проблеми, які потребують розв'язання:

- низький рівень довіри до судової влади, передусім зумовлений корупційними зв'язками й практиками впливів, недобросовісною поведінкою багатьох суддів, залежністю і круговою порукою;
- [неефективна](#) діяльність і навіть саботаж реформ з боку ВРП з більшістю суддів у її складі, діяльність якої посилює уявлення суспільства про панування корупції й кругової поруки в судовій системі¹⁵;
- провал ВРП і попереднім складом ВККС політики очищення та оновлення суддівського корпусу; несформованість нового складу ВККС, що зупинило процеси конкурсного добору, переведення та оцінювання суддів;
- непослідовність у процесі реорганізації судів місцевого та апеляційного рівнів, заповнення вакансій не через конкурси, а шляхом переведення до нових судів чинних суддів;
- поганий доступ до правосуддя внаслідок кадрового голоду в судах, великого навантаження на суддів та поширеності судової тя-

ганини;

- слабка орієнтованість судів на задоволення потреб у правосудді користувачів послуг судової системи, нерозвинутість електронних сервісів.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного четвертої сесії Парламенту

Політика у сфері реформи правосуддя потребує впорядкування. Доцільно розробити нову стратегію (концепцію) подальших кроків у сфері судової реформи, яку підтримало б громадянське суспільство, бізнес-спільнота та міжнародні партнери України. 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 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.

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:

1. **Нові органи суддівського врядування як агенти змін.** Склад ВРП очищається за допомогою незалежного органу, а якщо цілі не

¹² <https://bit.ly/34zlQC2>

¹³ <https://bit.ly/2HC1KyY>

¹⁴ <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-yevro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes>

¹⁵ <https://vrpfails.dejure.foundation/>

буде досягнуто – через конституційні зміни створюється новий орган з 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.

2. 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.

3. 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 оцінювання 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.

4. Електронний суд і дебюрократизація судового процесу.

Процеси документообігу в судах спрощуються і переводяться в електронну форму. Електронний суд стає складовою 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.

5. Механізм поновлення провадження для засуджених за злочини, яких не вчиняли.

Свавільно засуджені до довічного чи іншого тривалого позбавлення волі особи отримують законодавчо визначений механізм перегляду вироків щодо них за визначеними критеріями.