



УДК 97/99.001.73

*Табачук Дмитро Олександрович,  
аспірант юридичного факультету  
Інституту управління, технологій та права  
Державного університету інфраструктури та  
технологій,  
м. Київ, Україна*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

***Анотація.** В статті проаналізовано судову реформу в Україні. Розглянуто основні зміни в судовій системі України. Охарактеризовано національну судову систему за оновленими положеннями Конституції України та закону України «Про судоустрій і статус суддів». Розглянуто проблеми подальшого реформування судової системи в сучасних умовах та запропоновано шляхи їх вирішення.*

***Ключові слова.** Реформа, суди, зміни, закон, вища рада правосуддя.*

***Summary.** The article analyzes judicial reform in Ukraine. The main changes in the judicial system of Ukraine are considered. The national judicial system is characterized by the updated provisions of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine “On Judicial System and Status of Judges”. Pursuant to the reform, the Supreme Court of Ukraine, the Supreme Specialized Court of Ukraine for Civil and Criminal Cases, the Supreme Economic Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine ceased their activity. Two high specialized courts have been set up - the High Court on Intellectual Property and the High Anticorruption Court. Courts of general jurisdiction were superseded by district general courts, binding to the administrative-territorial division of Ukraine into districts, liquidated regional courts of appeal and created courts of appeal in districts.*

*Despite the attempt by the authors of the judicial reform to simplify the judicial system, the creation of the Supreme Court made it much more difficult. In particular, the Law sets out the structure of the higher court, according to which the court consists of other courts. Thus, the Law of Ukraine “On Judiciary and Status of Judges” deprives the Supreme Court of the constitutional status of the single highest court in the judicial system of Ukraine, since it grants this status to 5 courts at once - the Supreme Court and the Court of Cassation for Administrative, Economic, Criminal and Civil Courts. At the same time, the definition of such a structure contravenes paragraph 11 of the Transitional Provisions of the Constitution of Ukraine, which clearly distinguishes between the Supreme Court and the courts of cassation.*

*Specialized courts have also been set up in the reform process: the High Court for Intellectual Property and the Supreme Anti-Corruption Court. Thus, the legislator singled out the above specialized courts in the judicial system, and thus gave special importance*

*to disputes in the field of intellectual property and corruption violations. In addition, it is inappropriate to call the High Court a court which may treat cases as a first instance.*

*However, the judicial system of Ukraine cannot be called perfect at present. There are a number of problems that have not yet been fully resolved at this stage. These include, in particular, the long period of qualification evaluation of judges of the first and appellate instance, the total staff shortage in dozens of courts of Ukraine and, as a consequence, the violation of the terms of court proceedings in courts of all instances.*

*Therefore, this law is rather conflicting and contradictory. The problems described in the publication do not indicate the possible effective contribution of this bill to the development and establishment of the judiciary in Ukraine, but rather show the defocus of the proposed changes and the shift of emphasis on really important and topical issues to the minor ones (which are also important, however, objectively are not top priority).*

**Keywords.** Reform, courts, change, law, the highest council of justice.

**М**етою статті є характеристика основних положень реформування судової системи України.

**Постановка проблеми.** За сучасних політико-правових трансформаційних процесів проблематика реформування системи судоустрою залишається й досі актуальною. Аналіз судової системи дає підстави стверджувати, що існують певні недоліки у сфері організації та діяльності судової влади. Реформування системи судоустрою з метою ефективної організації судової влади було одним із напрямів подальшого розвитку України як демократичної, правової держави. Для забезпечення належного розвитку судової системи України, відповідно до міжнародних стандартів здійснення правосуддя, важливою є потреба у науковому осмисленні проведення судової реформи в Україні.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Окремі аспекти державної політики в сфері розвитку судової влади досліджували такі вчені, як: О.С. Васильєв, А.В. Кірмач, С.П. Погребняк, О.П. Рябченко, М.Д. Савенко, Н.В. Сібільова, О.В. Старчук, О.В. Стовба, В.Б. Татаренко, І.Є. Туркіна, О.Бандурка, О.Банчук, М.Юффе, І.Коліушко, Р.Куйбіда, О.Михайленко, М.Оніщук, В.Шишкін, П.Шумський та ін. Комплексні дослідження, присвячені адміністративно-правовому аспекту реформування судової системи України досліджували: Іванищук А.А., Жуков С.В., Л.Оліфіренко, К.Гурська, Н.Д.Красневська, І.О.Красіна, С.В.Прилуцький та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Стрімкий розвиток суспільних відносин в Україні вимагає по-новому поглянути на проблему адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади. У цій сфері чимало невіршених проблем, оскільки реформавана судова гілка влади в Україні й досі має свої недоліки. Вона буда проведена для реалізації принципів верховенства права, забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. У процесі судової реформи було внесено зміни до Конституції України, був прийнятий Закон "Про судоустрій і статус суддів" (далі- Закон). За Законом, створення нового Верховного Суду стало першим масштабним заходом у межах проведення судової реформи. Адже сформувати Верховний Суду на конкурсних засадах, відпочатку, було головною вимогою суспільства.

Метою проведення судової реформи було реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ. Проведена реформа мала забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини.

Так, з дня початку роботи Верховного Суду припинили свою діяльність Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України. Було створено два вищі спеціалізовані суди – Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Суди загальної юрисдикції були замінені окружними загальними судами з прив'язкою до адміністративно-територіального поділу України на округи, ліквідовано обласні апеляційні суди та створено апеляційні суди в округах.

Внаслідок реформи Вищу раду юстиції було трансформовано у Вищу раду правосуддя (далі - ВРП), яка була покликана стати незалежним органом судової влади та за старою практикою формується за квотним принципом.

Попри спроби авторів судової реформи спростити систему судоустрою, створення Верховного Суду значно її ускладнювало. Зокрема, в Законі наведена структура суду вищої інстанції, відповідно до якого, суд складається з інших судів. Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» позбавляє Верховний Суд конституційного статусу єдиного найвищого суду в системі судоустрою України, так як наділяє цим статусом одразу 5 судів – Верховний Суд та Касаційні адміністративний, господарський, кримінальний і цивільний суди. Водночас, визначення такої структури суперечить п. 11 Перехідних положень Конституції України, який чітко розмежовує Верховний Суд та суди касаційної інстанції.

В процесі реформи були створені також спеціалізовані суди: Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Так законодавець виокремив у системі судоустрою саме вказані вищі спеціалізовані суди і тим самим надав особливого значення спорам у сфері інтелектуальної власності та корупційних порушень. Крім того, недоцільно називати Вищими судом суд, який може розглядати справи як перша судова інстанція.

Згідно зі змінами щодо обрання суддів, кожен з них повинен пройти процедуру кваліфікаційного оцінювання, яку проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККСУ). До її складу увійшли переважно судді, адвокати та науковці в галузі права.

Водночас, зміни також стосувалися і Вищої ради правосуддя. Так, була створена Комісія з питань доброчесності та етики при ВРП, яка покликана забезпечувати прозорість і підзвітність членів ВРП та ВККСУ. Створення такої Комісії, за участі міжнародних експертів, повинно позитивно впливати на стан судової влади в Україні. Також, запропонований в законі механізм несе в собі деякі ризики, пов'язані з діяльністю такої Комісії та можливістю її втручатись в роботу окремих членів ВРП чи здійснювати на них сторонній вплив. Адже Закон надає такій Комісії досить широкі повноваження, зокрема щодо права отримувати на письмовий запит від членів ВРП, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій

інформацію, необхідну для забезпечення виконання покладених на неї завдань, здійснювати контроль за прозорістю у діяльності та за дотриманням членами ВРП, ВККСУ критеріїв доброчесності та етичних стандартів.

Водночас, дані положення не узгоджуються з нормами законодавства України (ст. 21 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») та міжнародними стандартами (п. 13 Великої хартії суддів, Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів), оскільки фактично унормовують втручання в діяльність членів ВРП. Адже, за наявності стороннього впливу на членів ВРП, «зовнішнього керування» органом нівелюється статус ВРП як незалежного конституційного органу, що тягне за собою порушення принципу незалежності діяльності.

Та, наразі судову систему України не можна назвати досконалою. Є низка проблем, які на даному етапі поки що не вдалось повністю вирішити. Серед них можна виділити, зокрема, тривалий період проведення кваліфікаційного оцінювання суддів першої та апеляційної інстанції, тотальна нестача кадрів у десятках судів України і, як наслідок, порушення строків розгляду судових справ у судах усіх інстанцій.

Зауважимо, що згідно з ч. 6 ст. 19 чинної редакції Закону України «Про судоустрій та статус суддів» конкретну кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України (далі – ДСА) за погодженням з Вищою радою правосуддя (далі – ВРП) з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів. Аналогічна норма передбачена у п. 12 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про ВРП». Тобто законодавство визначає лише «верхню» межу кількісного складу суддів у Верховному Суді, визначення кількості суддів відноситься до повноважень ВРП, яка приймає відповідні рішення з урахуванням існуючого процесуального законодавства, інформації про навантаженість суду.

Згідно з положеннями вказаного Закону, повноваження щодо формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів належить Вищій раді правосуддя. Зокрема, до повноважень Вищої ради правосуддя належить: внесення подання про призначення судді на посаду; забезпечення здійснення дисциплінарним органом дисциплінарного провадження щодо судді; ухвалення рішення стосовно порушення суддею вимог щодо несумісності; надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою; ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; ухвалення рішення про звільнення судді з посади. Щодо останнього, є порушенням принципу незалежності суддів та свідчить про невідповідність Конституції України, відповідно до якої, суддя обіймає посаду безстроково (ст. 126 Конституції).

Проте, люстраційні процеси, пов'язані із звільненням усіх членів цього органу суддівського врядування, не розповсюджуються на ВРП. Тобто орган, на який, за законодавством, покладено низку функцій із створення ВККСУ, продовжує діяти в тому ж складі, що й раніше.

З прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» значно змінилися вимоги щодо якісного наповнення суддівського корпусу. Так, судьями стати можуть не лише особи з досвідом роботи судді, але й адвокати, науковці. Безсумнівно, особи з науковим ступенем володіють значним «багажем теоретичних знань», проте, для зайняття посади, без досвіду практичної роботи,

буде замало. Необхідною умовою для здійснення суддею якісного правосуддя у вищих судових інстанціях є наявність у нього відповідного досвіду на посаді судді. Надаючи науковцям можливість зайняття посади судді, законодавець тим самим фактично прирівнює професійну практичну діяльність судді до роботи науковця, які, можливо, жодного разу не брали участь у судовому засіданні, адже законодавець не встановлює вимог щодо наявності у них досвіду з судового представництва. До того ж із запровадженням адвокатської монополії в усіх судах науковці не зможуть набути такого досвіду, оскільки представництво в суді здійснюється виключно адвокатами.

Однією з новацій судової реформи стало створення Громадської ради доброчесності, яка покликана сприяти відповідності судді критеріям професійної етики та доброчесності. На перший погляд видається, що такий орган сформований для здійснення громадського контролю за проведенням кваліфікаційного оцінювання суддів, оскільки складається з представників правозахисних громадських об'єднань, науковців-правників, адвокатів та журналістів. Насправді, наявність такого органу створює лише видимість участі громадськості в реалізації процедур кваліфікаційного оцінювання суддів, адже остаточні рішення під час кваліфікаційного оцінювання приймає виключно Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Функції Громадської ради зводяться лише до збору, перевірки, аналізу інформації стосовно кандидата на посаду судді, її подання до Вищої кваліфікаційної комісії України та складання «негативного» висновку щодо кандидатів у судді. При цьому сам по собі такий висновок не має обов'язкового характеру та не породжує наслідків у вигляді невідповідності кандидата на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності без його перегляду Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Участь громадськості у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів, на практиці показала свою невиправданість. Добір суддівського корпусу має здійснюватися виключно за участі висококваліфікованих осіб, які мають багаторічний досвід роботи в судочинстві, а саме – колишніми судьями, прокурорами, адвокатами. Тільки такі особи розуміються в усіх особливостях процесу здійснення правосуддя, мають власне, фахове бачення того, яким має бути ідеальний суддя. Тому, до процесу встановлення здатності суддів чи кандидатів здійснювати правосуддя необхідно внести зміни щодо складу ради до якої мають входити і колишні судді. Адже особи, які не знають тонкощів процесу здійснення правосуддя, не можуть бути об'єктивними при здійсненні кваліфікаційного оцінювання суддів.

**Висновок.** Питання проведення судової реформи в Україні на сьогодні є одним із найбільш актуальних та обговорюваних. Безсумнівно основним її завданням є утвердження справедливого суду та вдосконалення вітчизняної судової системи. Водночас проблематика здійснення судово-правової реформи та підвищення ефективності правосуддя завжди були й залишаються актуальними серед науковців та державних діячів.

Підсумовуючи, можна констатувати, що даний закон є досить колізійним та суперечливим. Описані в публікації проблеми не дозволяють вказати на можливий ефективний внесок цього законопроекту у розвиток та становлення судової влади в Україні, а навпаки показують розфокусованість запропонованих

змін та зсування акцентів із дійсно важливих та актуальних питань на другорядні (які є теж важливими, однак, об'єктивно, не є першочерговими).

**Література:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Концепція реформування судової системи України: затверджена рішенням Правничої Асамблеї Асоціації правників України від 19 вересня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://uba.ua/ukr/project\\_ref\\_sud](http://uba.ua/ukr/project_ref_sud).
3. Крусян Р.А. Доктринальні основи реформування системи судоустрою України у контексті теорії правової реформи. Український часопис конституційного права. 2017. № 4. С. 38-45.
4. Крусян Р.А. Етичні вимоги до статусу судді: міжнародні стандарти та вітчизняні конституційно-правові новели. Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія» : зб. наук. статей. Чернівці, 2018. № 2. С. 16-27
5. Основні принципи незалежності судових органів: Резолюція 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferisudochinstva/>.
6. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 07.11.2019//Відомості Верховної Ради (ВВР), -2017,- № 7-8, ст.50.
7. Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України від 06.11.2019//Голос України.- № 212.
8. Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192- VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 18, № 19-20. – Ст. 132.
9. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – Ст. 23.
10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № № 1402-VIII// Відомості Верховної Ради України. від 29.07.2016 — 2016 р., № 31, стор. 7, стаття 545.
11. Татаренко В. Б. Державна політика розвитку судової влади в Україні: дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / В. Б. Татаренко. – Миколаїв, 2010. – 201 с.