

ПРОБЛЕМАТИКА РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ АКТИВІЗАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ (ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Передерій О.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

Передерій О. С. Проблематика реформування вітчизняної судової системи в умовах активізації європейської інтеграції України (теоретико-правовий аспект).

У статті, з позицій загальнотеоретичного аналізу, розкрито основні вимоги щодо реформування правової основи функціонування судової системи України як кандидата на вступ до Європейського Союзу. Зокрема, висвітлено перспективи реформування організаційно-нормативних засад функціонування вітчизняної судової системи з урахуванням європейських правових стандартів.

Системно висвітлено проблеми реформування судової системи України як держави, яка має статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. Зокрема, з урахуванням стандартів міждержавної правової системи Європейського Союзу, наведено вимоги європейських партнерів до реформування системи відбору кандидатів на посаду суддів, які висувають держави ЄС перед Україною. На основі аналізу фахових висновків Венеційської комісії законодавчих ініціатив у сфері функціонування системи судів загальної юрисдикції та Конституційного Суду зокрема, системно викладено недоліки організаційно-правового характеру щодо реалізації прозорої процедури формування та функціонування інституцій відбору суддів.

Окремо акцентовано увагу навколо розробки, прийняття і введення в дію норм щодо чіткої регламентації процедури попереднього відбору суддів Конституційного Суду України на засадах повноцінної оцінки їхньої добросовісності та професійних навичок. Обґрунтовано, що підвищення якості розробки, швидкості прийняття і введення в дію нового для правової системи України комплексу нормативних конструкцій з регламентації правового статусу державних органів, які впливають на формування суддівського корпусу, буде сприяти пришвидшенню судової реформи в Україні. У кінцевому рахунку, це буде сприяти прискоренню виконання Україною, зокрема, «Копенгагенських критеріїв», а також впровадженню стандартів ЄС у сфері забезпечення демократії, становлення верховенства права, захисту прав людини. Також зауважено, що у контексті інноваційних змін правової системи, які слід сприймати як гарантії поглиблення процесів європейської інтеграції, удосконалення якості роботи державно-владних інституцій та, зокрема, судів має первинне значення.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, європейська інтеграція, суди загальної юрисдикції, Конституційний Суд України, право, правові стандарти.

Perederiy O. S. Problems of reforming the domestic judicial system in the conditions of activation of european integration of Ukraine (theoretical and legal aspect).

The article, from the standpoint of a general theoretical analysis, reveals the main requirements for reforming the legal basis of the functioning of the judicial system of Ukraine as a candidate for joining the European Union. In particular, the prospects for reforming the organizational and normative foundations of the functioning of the domestic judicial system, taking into account European legal standards, are highlighted.

The problems of reforming the judicial system of Ukraine as a state that has the status of a candidate for joining the European Union are systematically covered. In particular, taking into account the standards of the interstate legal system of the European Union, the requirements of European partners for reforming the system of selection of candidates for the position of judges nominated by EU states before Ukraine are given. Based on the analysis of the expert conclusions of the Venice Commission on legislative initiatives in the

field of functioning of the system of courts of general jurisdiction and the Constitutional Court in particular, the shortcomings of an organizational and legal nature regarding the implementation of a transparent procedure for the formation and functioning of institutions for the selection of judges are systematically outlined.

Separate attention is focused on the development, adoption and implementation of norms regarding the clear regulation of the procedure for the preliminary selection of judges of the Constitutional Court of Ukraine on the basis of a full assessment of their integrity and professional skills. It is substantiated that the improvement of the quality of development, the speed of adoption and implementation of a complex of normative constructions new for the legal system of Ukraine on the regulation of the legal status of state bodies, which influence the formation of the judicial corps, will contribute to the acceleration of judicial reform in Ukraine. Ultimately, this will contribute to the acceleration of Ukraine's implementation, in particular, of the "Copenhagen criteria", as well as the implementation of EU standards in the sphere of ensuring democracy, establishing the rule of law, and protecting human rights. It was also noted that in the context of innovative changes in the legal system, which should be perceived as a guarantee of deepening the processes of European integration, improving the quality of work of government institutions and, in particular, courts is of primary importance.

Key words: Ukraine, European Union, European integration, courts of general jurisdiction, Constitutional Court of Ukraine, law, legal standards.

Постановка проблеми. 23 червня 2022 р. Україна офіційно набула статусу кандидата в члени Європейського Союзу (далі – ЄС). У відповідності до Резолюції Європарламенту про статус кандидата України, Республіки Молдови і Грузії 2022/2716(RSP) (далі – Резолюція про статус кандидата) між Україною і ЄС активізується «розширений та структурований» діалог задля просування подальшої економічної інтеграції та гармонізації законодавства України з нормами ЄС, а також поступового залучення до цієї роботи більшої кількості інституцій ЄС [1]. Таким чином, фактично, має місце новий імпульс щодо здійснення інноваційних перетворень у національній правовій системі, які будуть сприяти наближенню вступу України до ЄС у найближчій історичній перспективі.

Однією із основних вимог ЄС до України, як кандидата на вступ до ЄС є реалізація блоку реформ у частині реформування організаційно-нормативних засад функціонування судової системи. Беручи до уваги ту обставину, що судова реформа є однією із найбільш тривалих і складних у державі, актуальним видається здійснення систематизації та аналізу змісту організаційно-правової проблематики проведення судової реформи в Україні як державі, яка претендує на членство у ЄС.

Стан опрацювання обраної для статті проблематики дає підстави констатувати, що реформуванню судової системи України в аспекті процесів європейської інтеграції увага наукової спільноти є вибірковою і фрагментарною. Теоретичною основою статті став науковий доробок низки юристів-вчених (Д. Лук'янов, С. Ківалов, В. Устименко), оглядові інформаційно-аналітичні матеріали з означених питань, експертні висновки Венеційської комісії, акти чинного законодавства України та законопроекти.

Метою статті є висвітлення змісту проблематики реформування судової системи України в аспекті активізації європейської інтеграції держави та повноцінної реалізації статусу кандидата на вступ до ЄС.

Виклад основного матеріалу. Базовим елементом національної правової системи України, який зазнає первинних перетворень є право як окрема підсистема, що залучається до процесів соціальних змін, підтримання соціального порядку, вирішення конфліктів, самоорганізації суспільства [2, с. 32]. З техніко-юридичної точки зору, право змінюється шляхом внесення змін у чинне законодавство прийнятими новими нормативними актами, нормативним (нормотворчим) забезпеченням впровадження у правову систему нових інститутів. У контексті інноваційних змін правової системи, які слід сприймати як гарантії поглиблення процесів європейської інтеграції, удосконалення якості роботи державно-владних інституцій та, зокрема, судів має первинне значення.

Значний кейс правових новацій, які має впровадити Україна як суб'єкт, що офіційно претендує на членство в ЄС є реформи судів загальної юрисдикції. Мова йде про *вимогу європейських партнерів переглянути порядок призначення на посади суддів* у спосіб, коли кандидати будуть відбиратися за умови високої професійної кваліфікації, а також впроваджено прозору неупереджену процедуру відбору кандидатів Вищою радою правосуддя (далі – ВРП) та оновлення складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВКС України). Станом на 2021 р. базовою проблемою судової системи

України став відтік кадрів. Корінь зазначеної проблеми криється у тому, що в останні роки спостерігалася дезорганізація роботи Вищої ради правосуддя яка у відповідності до чинного законодавства діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [3]. Тривалий час судді, які досягали граничного дозволеного віку перебування на посаді, масово почали йти у відставку. З іншого боку, незважаючи на граничний вік здійснення професійної діяльності, для відставки має бути висновок ВРП. Відповідно, формально, процедура відставки стала на певний час неможливою.

Ситуація, що склалася ще більш загострилася через прийняття у липні 2021 р. 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» (далі – Закон про реформу ВРП). За документом, створювався новий орган – Етична рада, яка формується з українських суддів і міжнародних експертів. Завдання Етичної ради – перевірка членів ВРП на добросовісність [4]. Частина Етичної ради за законом формується Радою суддів України, яка, в свою чергу, відмовилася делегувати до неї своїх представників і, таким чином, роботу з формування суддівського корпусу було паралізовано. Така ситуація стала для національної правової системи відверто загрозливою, адже фактично зупинилася судова реформа. Про значний не лише суспільний, а й міжнародний резонанс цього свідчить публічна негативна реакція Президента України, Венеційської комісії і навіть послів G7 [5]. Такий стан справ зберігався в Україні до кінця 2021 р. коли Етичну раду все ж було сформовано і вона почала працювати у 2022 р. Практика формування першого складу і функціонування Етичної ради підтвердила надмірну бюрократизацію цього процесу, наявність неформального впливу різноманітних груп на формування органів відбору професійних суддів.

Занепокоєння держав ЄС викликає також проблема щодо оновлення складу ВКС. Позиції Венеційської комісії, які містяться у Спільному висновку Венеційської комісії і Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи (ГД-1) щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного суду та органів суддівського самоврядування» (проєкт закону № 3711), прийнятий Венеційською комісією на 124-му пленарному засіданні, проведеному онлайн 8-9 жовтня 2020 р. із зазначеного питання є чіткими [6]. Зокрема:

– суди першої інстанції є найбільш вразливими ланками недосконалого функціонування ВКС України, адже нові судді, які пройшли процедуру повторної оцінки, не були призначені в найкоротші строки і наслідок цього у державі утворилося кілька тисяч вільних вакансій, які не заповнюються і зумовлюють перевантаження судів;

– проєкт закону № 3711 не врахував зміст укладеного між Урядом України і ЄС Меморандуму про взаєморозуміння від 20.07.2020 р. Документ передбачав створення нової «Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» шляхом прозорої процедури обрання Конкурсною комісією з міжнародною участю, створення «Комісії з питань етики» з міжнародною участю для проведення одноразової оцінки добросовісності та дотримання етичних правил членами Вищої ради правосуддя. Комісія з питань етики мала б рекомендувати органу, що відповідає за обрання (призначення), звільнити членів ВРП, які не пройшли перевірку. Також мав би бути сформований перелік попередньо відібраних кандидатів, з якого органи, що відповідають за обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя, будуть призначати (обирати) відповідні кандидатури;

– Венеційська комісія наголошує на систематичній інституційній нестабільності правової системи. Так, реформи у судовій системі України активізуються щоразу після зміни політичної влади. Це може бути небезпечним з точки зору довіри суспільства до органів судової влади як до незалежних та безсторонніх інституцій. Відповідність принципу стабільності та послідовності законотворчості, як одних із елементів верховенства права, опинилась під загрозою. Можливі наслідки відсутності такої сталості у створенні законодавчої бази для реформ можна передбачувати лише у негативних конотаціях. В. Устименко у зазначеному контексті зауважує, що недотримання принципу сталого розвитку правового поля призводить до того, що суспільство позбавляється реальної можливості налагодження дієвого механізму впровадження у реальність самої ідеї сталого розвитку, а держава дискредитується як інституція економічного розвитку та забезпечення соціальної справедливості [7, с. 37]. Відповідно, Україні слід посилити роботу щодо втілення принципу верховенства права у контексті проведення

судової реформи та дотримуватись всебічного та послідовного підходу в аспекті впровадження нових змін в законодавство.

У додаток до зазначеного, задля виконання курсу євроінтеграції України слід усунути такий недолік у кваліфікаційній підготовці суддів як неналежний рівень напрацювання навичок застосування правових позицій викладених у рішеннях Європейського Суду з прав людини. На серйозність цього недоліку вказує те, що правові позиції ЄСПЛ мають надзвичайну важливість не лише для формування європейського правопорядку, а й для впровадження кращих суддівських практик Європи в Україні. Рішення ЄСПЛ є своєрідними «носіями» загальноєвропейських правових стандартів. Врахування судьями правових позицій ЄСПЛ забезпечує здатність правової системи держави приймати швидкі та ефективні заходи по виконанню судових рішень та усуненню структурних недоліків в рамках національних правових систем [8, с. 5]. Окрім цього, слід також враховувати обов'язковість оволодіння суддівським корпусом універсальних деонтологічних засад діяльності. Зокрема – Бангалорських принципів поведінки суддів від 19.05.2006 р., які схвалено Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН від 27.07.2006 № 2006/23, на виконання яких розроблено Кодекс суддівської етики [9].

Окрім інноваційного підходу щодо системи судів загальної юрисдикції, ЄС також наполягає на реформуванні і Конституційного Суду України. Так, вимога ЄС щодо функціонування органу конституційної юрисдикції зосереджується навколо розробки, прийняття і введення в дію норм щодо чіткої регламентації процедури попереднього відбору суддів на засадах повноцінної оцінки їхньої доброчесності та професійних навичок, які рекомендовано Венеційською комісією. Практика формування суддівського корпусу КС України останнім часом оголила існування серйозних організаційних проблем щодо попереднього відбору і призначення громадян на посаду судді Конституційного Суду. Зокрема, явною є проблематика щодо організації участі громадськості у процесі оцінки доброчесності кандидата на посаду судді та певні. Так, у червні 2022 р. рада суддів України визначилася з кандидатами на посади суддів Конституційного Суду за власною квотою і провела з кандидатами відповідні співбесіди. Проте, по їх закінченню результати співбесіди оголошено не було і рада суддів узяла «паузу» на невизначений термін. Таке рішення було аргументовано тим, що рада суддів нібито не встигла опрацювати аналітичні довідки від громадських організацій, які містять інформацію про факти недоброчесності і на які кандидати на посади мають відреагувати [10]. Проблема полягає у тому, що чинне законодавство не зобов'язує реагувати на повідомлення громадських організацій, адже усі кандидати до співбесід пройшли спеціальну перевірку уповноваженими державними органами – НАЗК, МВС, СБУ, Державною судовою адміністрацією та ін. Зазначені органи претензій до кандидатів не мали. Проте, фактично, реакція відбулася і процес формування суддівського корпусу органу конституційної юрисдикції затягнувся у часі. Відповідно, зазначена процедура потребує оптимізації на рівні адекватного нормативного закріплення.

Окрім наведеного вище, у ЄС викликає занепокоєння «розмитість» (відсутність чіткої визначеності) способу регламентації інституту дисциплінарної відповідальності суддів та організації внутрішньої діяльності самого суду. Основне зауваження європейських колег зводиться до того, що питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів на сьогодні має умовно «корпоративний» характер. Так, у Рішенні Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року зазначається недопустимість створення на законодавчому рівні передумов для формування взаємовідносини, які виключали вплив чи контроль з боку виконавчої або законодавчої влади на судову владу, формування нормативного регулювання, яке дасть змогу на законодавчому рівні контролювати органи судової влади, а також суддів при здійсненні ними функцій і повноважень органами інших гілок влади, що призведе до втручання у діяльність судової влади та посягання на її незалежність, закріплену в Основному Законі України [11]. Таким чином, Конституційний Суд даним Рішенням зобов'язує законодавця при створенні відповідних органів, запровадженні відповідальності (санкції), окремих видів контролю виходити «з принципів незалежності судової влади, невтручання у діяльність судів та суддів».

Проте доцільно зазначити, що наведене вище Рішення Конституційного Суду України, хоча і має силу закону, проте є суперечливим і конфліктним як соціальний регулятор. По-перше, рішенням обмежується вираз законодавчої волі парламенту як представницького органу влади Українського народу на створення системи законодавчого регулювання функціонування судової системи. По-друге, з позиції позиція КСУ впливає, що суддівський корпус набуває певних ознак неформальної елітар-

ності, адже судді не мають підпадати під предметну юрисдикцію спеціалізованих антикорупційних інституцій, що були засновані в Україні при підтримці і за участю ЄС. По-третє, нівелюється триваюча роками антикорупційна реформа і держава ставить під сумнів втілення таких базових принципів функціонування правової системи суспільства як верховенство права та соціальна рівність. У підсумку, з організаційної точки зору проблемним є встановлення у діях судді ознак протиправного діяння і застосування інституту дисциплінарної або іншого виду юридичної відповідальності.

Продовжуючи висвітлення проблематики судової реформи, Венеційська комісія неодноразово вказувала на відсутність у законодавстві України положень, які б гарантувала конкурентність відбору суддів Конституційного Суду, яка би включала міжнародну компоненту [12]. Разом із тим, намагання виправити ситуацію в Україні були. Зокрема, частково вирішити зазначені європейськими спеціалістами недоліки покликаний був Проект Закону про конституційну процедуру № 4533 від 21.12.2020 [13]. Але зазначений законопроект також отримав зауваження від Венеційської комісії, яка рекомендувала НАЗК зробити суб'єктом, який би був уповноважений порушувати дисциплінарні процедури щодо суддів, оптимізувати систему ефективності дисциплінарної процедури шляхом надання більшості суддів права застосування санкцій за дисциплінарні проступки суддів, наділення суду повноваженнями щодо перегляду власних рішень у тому разі, якщо один із суддів, який проголосував за таке рішення, був обвинувачений в отриманні неправомірної винагороди, пов'язаної з цим рішенням. Відповідні інноваційні нововведення на думку спеціалістів Венеційської комісії є викликом теперішнього часу, який має бути задоволений.

Висновки. Подолання висвітлених організаційно-правових проблем реформування судової системи України буде важливим кроком уперед на шляху європейської інтеграції нашої держави. Його успіх залежить від якості розробки, швидкості прийняття і введення в дію нового для правової системи України комплексу нормативних конструкцій, які змінять правовий статус багатьох державних органів і оптимізують значну кількість процедур формування суддівського корпусу як у судах загальної юрисдикції, так і у Конституційному Суді України. У кінцевому рахунку, це буде сприяти прискоренню виконання Україною, зокрема, «Копенгагенських критеріїв», а також впровадженню стандартів ЄС у сфері забезпечення демократії, становлення верховенства права, захисту прав людини.

Список використаних джерел:

1. Resolution on the candidate status of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia 2022/2716 (RSP). URL: <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printficheglobal.pdf?id=739315&l=en> (дата звернення: 09.07.2022)
2. Лук'янов Д. В. Правова система як предмет порівняльно-правових досліджень: характеристика за теорією систем. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 2 (81). С. 27 – 35
3. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст. 50
4. 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: Закон України від 14.07.2021 р. № 1635-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 38. Ст. 320
5. Голова Верховного Суду розповіла про проблему масового звільнення суддів. *DW. Made for minds*. URL: <https://www.dw.com/uk/suddi-zvilniaiutsia-bo-boiatsia-zupynky-vyshchoi-rady-pravosuddia-holova-verkhovnohosudu/a-59478259> (дата звернення: 18.07.2022)
6. Спільний висновок Венеційської комісії і Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи (ГД-1) щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного суду та органів суддівського самоврядування (проект закону № 3711), прийнятий Венеційською комісією на 124-му пленарному засіданні, проведеному онлайн (8-9 жовтня 2020 року) URL: <https://rm.coe.int/venice-commission-opinion-on-daft-law-3711-ukr/1680a02b77> (дата звернення: 18.07.2022)
7. Устименко В. А. Принципи сталого розвитку в модернізації законодавства України. Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики: *матеріали міжнародної науково – практичної конференції* (Дніпро, 17 травня 2019 р.). Дніпро: Університет митної справи та фінансів. 2019. С. 36 – 37
8. Ківалов С. В. До питання удосконалення законодавчих механізмів виконання рішень Європейського суду з прав людини в рамках національних правових систем. Міжнародний конгрес європейського права: *збірн. наук.праць* (м. Одеса, 21-22 квітня 2017 р.). Одеса. «Фенікс» 2017. С. 5 – 9

9. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року. *Інтернет-сайт Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text (дата звернення: 19.07.2022)

10. Нікіта Галка. Відбір до Конституційного суду: Рада суддів не оголосила результати співбесід. *Суспільне новини*. URL: <https://suspilne.media/254005-vidbir-do-konstitucijnogo-sudu-rada-suddiv-ne-ogolosila-rezultati-spivbesid/> (дата звернення: 16.07.2022)

11. Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 року. *Офіційний веб-сайт Конституційного суду України*. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygu/55262-dyscyplina> (дата звернення: 20.07.2022)

12. Реформа Конституційного суду: Венеційська комісія прокоментувала законопроект. *Мультимедійна платформа іномовлення України «Укрінформ»*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3213167-reforma-konstitucijnogo-sudu-venecijska-komisija-prokomentovala-zakonoproekt.html> (дата звернення: 16.07.2022)

13. Про конституційну процедуру : проект Закону України № 4533 від 21.12.2020. *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70729 (дата звернення: 16.07.2022)