



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «СУДОВА РЕФОРМА»

Автори: Роман Куйбіда, заступник голови правління Центру політико-правових реформ; Тарас Шевченко, директор Центру демократії та верховенства права

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

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 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 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 їх складі не стали агентами змін. Передусім це пов'язано з поблажливою до корумпованої поведінки суддів діяльністю Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС) і Вищої ради правосуддя (ВРП).

Новий Президент Володимир Зеленський, як і його попередник, визнав пріоритетність судової реформи. Його перші ініціативи в цій сфері частково були рухом у правильному напрямку, але прорахунки не дозволили досягнути запланованого результату.

16 жовтня 2019 року з його ініціативи ухвалено [закон](#), яким припинено повноваження ВККС. 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 (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 внаслідок [нівелювання](#) ролі міжнародних експертів підзаконним актом ВРП – міжнародні організації відмовилися від номінування міжнародних експертів.

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 рівня. Верховний Суд [оскаржив](#) ці зміни до Конституційного Суду України.

Також ухвалено два закони для зменшення навантаження на Верховний Суд. Оцінити їх ефективність можна буде згодом.

З досягнень у сфері судової реформи можна відзначити [початок](#) роботи ВАКС (з верес-

ня 2019 року). Позитивним є також залучення експертів від громадськості до процесів оцінювання суддів і кандидатів на суддівські посади через Громадську раду доброчесності. Окрім того, важливим є впровадження ще однієї ініціативи 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).

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). 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](#) і розвитку альтернативних способів вирішення спорів, зокрема [третейського судочинства](#). Спостерігається прогрес у виконанні судових рішень внаслідок припинення 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. У 2020 році очікується [впровадження](#) єдиного державного кваліфікаційного іспиту для випускників правничої магістратури, що дасть можливість оцінювати їх підготовленість до правничої професії за єдиними критеріями та без корупції. Щоправда, величезне державне замовлення досі отримують спеціалізовані заклади освіти в системі мілітаризованих органів виконавчої влади, які не забезпечують належного рівня підготовки правників.

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 зупинено діяльність органів прокурорського самоврядування. Зокрема, тимчасово, до вересня 2021 року, зупинено діяльність Кваліфікаційно-дис-

циплінарної комісії прокурорів. Багато питань, що раніше визначалися законом, віддані на регулювання Генпрокурору. Функції з добору, атестації та дисциплінарні повноваження передано кадровим комісіям, створеним Генпрокурором (на практиці наполовину складаються з прокурорів, наполовину з представників громадянського суспільства). 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). Це дає надію на модернізацію прокуратури в перспективі одного-двох років, хоча брак інституційної спроможності цього органу бути незалежним ще залишатиметься.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Нова політична влада на чолі з Президентом Володимиром Зеленським [задекларувала](#), що судова реформа є одним з головних завдань для боротьби з корупцією та забезпечення економічного зростання України. Однак поки що на заваді виконання цього завдання стоять:

- відсутність політичного лідера (policy champion) та стратегії подальшої реформи;
- невідповідність, нескоординованість та нерезультативність перших законодавчих кроків;
- неузгоджена із суспільними інтересами кадрова політика в цій сфері.

Ключові проблеми, які потребують вирішення:

- низький рівень довіри до судової влади, що передусім зумовлено корупційними зв'язками й практиками впливів, недоброчесною поведінкою багатьох суддів, залежністю і круговою порукою;
- [неефективність](#) діяльності й 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 системі;
- 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 тяганини;
- 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 другої сесії Парламенту

Політика у сфері реформи правосуддя потребує впорядкування. Доцільно розробити нову стратегію (концепцію) судової реформи, яку підтримало б громадянське суспільство, бізнес-спільнота та міжнародні партнери України. Принципами подальшого реформування мають стати:

- продовження початих проектів, які мають перспективу стати успішними, з роботою над помилками (зокрема, перезавантаження ВККС і ВРП, незалежна попередня оцінка 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 проектно-орієнтованими, синхронізованими із заздалегідь визначеним чітким планом дій і відповідальними органами та особами за реалізацію кожного проекту. Такими проектами передусім мають стати:

1. Нові органи суддівського врядування як агенти змін. Склад ВРП очищається за до-

помогою Комісії з питань добросовісності та етики, а якщо цілі не буде досягнуто – через конституційні зміни створюється новий орган з більшістю (принаймні на перехідний період) представників громадянського середовища з бездоганною репутацією. Нові члени ВРП, кадрових і дисциплінарних органів для суддів та прокурорів призначаються лише після ретельної перевірки добросовісності та проведення прозорого конкурсу з вирішальним голосом представників громадськості і 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 здійснюється за правилами відбору суддів ВАКС із залученням Громадської ради 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 вирішення спорів.

3. Моніторинг добросовісності суддів і прокурорів як механізм забезпечення підзвітності. Слід визначити 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 має бути посилена із запровадженням можливості перегляду окремих рішень попереднього складу ВККС. Негідна поведінка судді у відставці, яка завдала шкоду авторитету правосуддя, може бути підставою для позбавлення статусу судді у відставці.

4. Електронний суд і дебіюрократизація 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.