

СУДОВА РЕФОРМА 2016: ТОЧКА ВІДЛІКУ КАРДИНАЛЬНИХ ЗМІН? JUDICIAL REFORM 2016: STARTING POINT FOR FUNDAMENTAL CHANGES?

Лісніченко В.О., студентка II курсу магістратури юридичного факультету
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Живова Ю.В., к.ю.н.,
старший викладач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

Стаття присвячена аналізу судової реформи, яка почалася в червні 2016 року, зокрема таких її складових елементів, як перехід до триланкової судової системи; створення двох нових вищих спеціалізованих судів – Вищого суду з питань інтелектуальної власності й Вищого антикорупційного суду; ліквідація старого Верховного Суду України та створення нового; новий порядок створення, реорганізації та ліквідації судів; зміни в порядку призначення суддів та інші зміни в статусі суддів. Окреслено проблему про питання переведення суддів зі старого Верховного Суду України до нового ВС та їх боротьбу з ліквідацією ВСУ. Запропоновано доповнити Конституцію України деякими положеннями, що стосуються правосуддя. Розглянуто зміни у функціонуванні Вищої ради правосуддя, яка нині має більший обсяг повноважень, приділено увагу створенню нового утворення – Етичної ради (дорадчому органу при Вищій раді правосуддя), який сприятиме прозорому добору її членів, і наголошено на особливому порядку формування першого складу. Досліджено питання кваліфікаційного оцінювання, яке мають пройти всі судді, а також питання про замороження діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів у зв'язку з її розпуском. Придільено увагу Громадській раді доброчесності, яка функціонує при Вищій кваліфікаційній комісії суддів. Охарактеризовано зміни в діяльності Конституційного Суду України, зокрема появу нової форми звернення до нього – конституційної скарги та скасування деяких повноважень. Вивчено основні положення щойно прийнятого Закону України «Про медіацію», особливо того, хто може бути медіатором, які вимоги до нього висуваються та які привілеї можна отримати, якщо врегулювати спір, переданий до суду, за процедурою медіації. Зроблено висновок про позитивні моменти реформи та питання, що ще потребують доопрацювання.

Ключові слова: судова реформа, судоустрій, Вища рада правосуддя, конституційна скарга, медіація.

The article is devoted to the analysis of judicial reform that began in June 2016 and, in particular, its following components: the transition to a three-tier judicial system; creation of two new higher specialized courts – the High Court of Intellectual Property and the High Anti-Corruption Court; liquidation of the old Supreme Court of Ukraine and creation of a new one; new procedure for creation, reorganization and liquidation of courts; changes in the procedure for appointing judges and other changes in the status of judges. The problem of transferring judges from the old Supreme Court of Ukraine to the new Supreme Court and their struggle against the liquidation of the Supreme Court is outlined. It is proposed to supplement the Constitution of Ukraine with some provisions related to justice. The changes in the functioning of the High Council of Justice, which currently has more powers, are considered, attention is paid to the creation of a new entity – the Ethics Council (advisory bodies to the High Council of Justice), which will facilitate transparent selection of its members. The issue of qualification assessment, which must be passed by all judges, as well as the issue of freezing the activities of the High Qualification Commission of Judges in connection with its dissolution have been studied. Attention is paid to the Public Council of Integrity, which operates under the High Qualifications Commission of Judges. Changes in the activity of the Constitutional Court of Ukraine are characterized, in particular, the emergence of a new form of appeal to it - a constitutional complaint and the abolition of certain powers. The main provisions of the newly adopted Law of Ukraine "On Mediation" have been studied, especially who can be a mediator, what are the requirements for it and what privileges can be obtained if the dispute, which is submitted to the court, is settled through mediation. The conclusion is made about the positive moments of the reform and the issues that still need to be finalized.

Key words: judicial reform, judiciary, High Council of Justice, constitutional complaint, mediation.

Актуальність теми. З прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і змін до Конституції України в червні 2016 року почалася така необхідна нашій країні судова реформа, яка мала на меті кардинально змінити судоустрій держави й очистити судову владу. Сьогодні минуло 5 років зі старту цієї реформи й уже можна зробити деякі висновки.

Вклад основного матеріалу. За весь час реформи відбулося багато подій, як позитивних, так і не дуже.

Позитивним кроком реформи є перехід від чотириланкової до триланкової судової системи, яка вважається ефективною, відповідно до Міжнародних стандартів [1], оскільки суд вищого рівня зможе здійснювати контроль за рішеннями нижчих судів.

Сьогодні систему судоустрою становлять місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд (далі – ВС). Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 назву найвищого суду в системі судоустрою було змінено з Верховного Суду України на Верховний Суд. Також до реформи існували вищі спеціалізовані суди, які були проміжною ланкою між апеляційними судами та ВСУ, і функціонування яких призводило до того, що ВСУ фактично здійснював повторну касаційну функцію. Скасування цього рівня дало змогу уникнути «дублювання» розгляду справи вищими спеціалізованими судами, а потім ВСУ.

Замість вищих спеціалізованих судів і ВСУ, які станом на листопад 2021 року досі перебувають у стані припинення, згідно з даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, створено новий ВС, у складі якого перебувають спеціалізовані касаційні суди.

На відміну від вищих спеціалізованих судів, старий ВСУ не погодився зі своєю ліквідацією та Постановою Пленуму ВСУ від 03.10.2016 № 19, вирішив звернутися до Конституційного Суду України (далі – КСУ) з поданням щодо відповідності (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, наголошуючи, зокрема, на тому, що не можна ліквідувати ВСУ звичайним законом і що Верховна Рада України не мала на це повноважень.

У грудні 2019 року Венеціанська комісія у висновку [2] наголосила, що будь-які судові реформи не можуть бути проведені без ретельного аналізу ситуації в країні й обговорення цього питання з усіма зацікавленими інститутами, тобто ВСУ, Вищою радою правосуддя (далі – ВРП), Вищою кваліфікаційною комісією суддів (далі – ВККС) та адвокатурою, які, у свою чергу, були обурені відсутністю консультацій із ними при підготовці проекту закону.

18 лютого 2020 року КСУ ухвалив рішення № 2-р/2020 [3], яким визнав неконституційними положення про ліквідацію ВСУ, але не визнав неконституцій-

ними положення про створення нового ВС та не скасував конкурс на призначення до нього суддів. Дев'ять найупертіших суддів ВСУ, які не підкорилися ліквідації, чекають переведення у ВС. Нині в парламенті зареєстровано два законопроекти щодо врегулювання статусу суддів ВСУ та вищих спеціалізованих судів, які ліквідуються: від 30.04.2021 № 5456 і від 20.05.2021 № 5456-1.

Справедливо зазначити, що Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) визнав ліквідацію старого ВСУ такою, що не має законних підстав, як і звільнення суддів із нього.

22 липня 2021 року ЄСПЛ оприлюднив рішення у справі «Гуменюк та інші проти України» [4] (восьмеро суддів ВСУ, які вимагали їх переведення до нового ВС без конкурсу), у якому визнав порушення права на доступ до суду (п. 1 ст. 6 Конвенції) та права на повагу до особистого життя (ст. 8 Конвенції). Крім того, кожен із суддів отримає сатисфакцію в розмірі 5 тисяч євро.

На нашу думку, такі зміни в законодавстві є дійсно дуже швидкими та не є ретельно підготовленими. Україні необхідно приймати такі рішення, які відповідають Конституції України й не мають двоякого тлумачення. Але ми не можемо гарантувати, що навіть ретельно підготовлені й продумані закони не зустріли б супротив деяких владних інститутів щодо змін у системі.

Також залишається незрозумілим, чому при оновленні розділу «Правосуддя» в Конституції законодавець не визначив чітку систему судоустрою, залишивши положення, що ВС є найвищим судом у системі судоустрою України. На нашу думку, варто доповнити ст. 125 Конституції положенням, із яких саме судів складається система судоустрою держави, щоб громадяни чітко розуміли, які саме суди здійснюють захист їхніх прав, свобод та інтересів.

Наступним нововведенням стало створення двох вищих спеціалізованих судів – Вищого суду з питань інтелектуальної власності (далі – ВСІВ) і Вищого антикорупційного суду (далі – ВАКС).

У лютому 2020 року ВСІВ було зареєстровано як новоутворену юридичну особу, згідно із законодавством, але фактично цей суд не функціонує через неможливість призначення суддів, оскільки ВККС розформована у 2019 році й у зв'язку з цим вона не може виконувати свою функцію добору суддів.

Суттєвим недоліком вимог до суддів ВСІВ вважаємо перевагу суддівського стажу над досвідом професіоналів у сфері інтелектуальної власності. Не є логічним і раціональним те, чому для суддів, які могли здійснювати правосуддя в будь-якій галузі права, вимоги є більш м'якими, а для осіб, які працювали саме у сфері захисту прав інтелектуальної власності, більш жорсткими.

Інша ситуація склалася з іншим вищим спеціалізованим судом. Уже в березні 2019 року указами Президента призначені судді до ВАКС та Апеляційної палати ВАКС.

Відповідно до Аналізу здійснення судочинства ВАКС, у I півріччі 2021 року [5] показник ефективності розгляду справ є стабільно високим і навіть перевищує 100% (на поточний звітний період).

Не можна не згадати про зміну порядку створення, реорганізації та ліквідації судів. Раніше ці процеси здійснювалися Президентом України на підставі пропозицій Державної судової адміністрації (далі – ДСА), нині – законом, проект якого вносить Президент до Верховної Ради України після консультації з ВРП. Ця зміна однозначно є позитивним моментом, оскільки виключно законами повинні визначатися судоустрій, судочинство і статус суддів [6].

Тотальних змін зазнали положення щодо статусу суддів:

1. Підвищився віковий ценз суддів, вони мають бути не молодші тридцяти років і не старші за шістьдесят п'ять років [7].

2. Скасовано інститут призначення на посаду судді вперше. Призначення суддів одразу безстроково усунуло тиск Верховної Ради України на суддів, які в дорефор-

мений час призначалися безстроково після п'ятирічного строку рішенням Верховної Ради України.

3. Дещо змінено порядок призначення суддів. До 2016 року рішення про призначення кандидата на посаду судді приймав Президент України після внесення подання Вищою радою юстиції (далі – ВРЮ), зараз же такі повноваження надані реформованій ВРП, яка розглядає рекомендації ВККС та ухвалює рішення щодо кандидата на посаду судді, а Президент лише видає указ про призначення [7]. Тобто участь Президента є формальним складником процесу призначення судді, що є на краще, оскільки за таких умов відсутній значний вплив Президента на судову владу, як і у випадку зі скасуванням інституту призначення судді вперше на п'ятирічний строк.

4. Усі судді мають пройти кваліфікаційне оцінювання. Треба підкреслити, що його мають пройти не лише нові судді, а й уже працюючі. Це оцінювання проводиться ВККС і має визначити відповідність суддів займаній ним посаді. У цьому їй допомагає Громадська рада доброчесності (далі – ГРД), яка своєю діяльністю сприяє ВККС у встановленні відповідності судді критеріям професійної етики та доброчесності.

Таке кваліфікаційне оцінювання має шанс на отримання більш реальних результатів, тому що громадськість, представлена фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, буде прискіпливо стежити за цим процесом. Дійсно, створення ГРД є дуже важливим оновленням, але чи мають її висновки реальний вплив на прийняття рішень щодо призначення суддів ВРП? У тому ж 2019 році, ще до розпуску ВККС, остання рекомендувала кандидатів на посади суддів Верховного Суду, яких ГРД визначила як недоброчесних [8].

Наслідки запровадження кваліфікаційного оцінювання були доволі негативними. Багато суддів звільнилися ще до початку оцінювання, що спричинило кадровий дефіцит у судах. Тому Венеціанська комісія у висновку [2] визначила основним напрямом реформи призначення нових суддів, які пройшли процедуру повторного оцінювання, аби заповнити вакантні місця в судах першої та апеляційної інстанцій, які виникли через масове звільнення суддів.

У листопаді 2019 року кваліфікаційне оцінювання, добір і призначення суддів узагалі було «заморожено» через розпуск ВККС у зв'язку з набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статут суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Прикінцевими й перехідними положеннями зазначеного Закону припинялися повноваження членів ВККС і було проголошено про формування нового складу [9].

Поновлення роботи ВККС відбулося з набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України». Відповідно до змін, перший склад Конкурсної комісії, яка формується для проведення конкурсу на зайняття посад членів ВККС, складається з [10]:

- трьох осіб із числа суддів або суддів у відставці, яких пропонує Рада суддів;
- трьох осіб, які пропонуються міжнародними й іноземними організаціями (які протягом п'яти останніх років надають технічну допомогу Україні у сфері судової реформи та/або запобігання і протидії корупції).

Наступні склади ВККС будуть формуватися без участі іноземних партнерів. Важливість залучення останніх для формування першого складу полягає у вирішальному голосі при прийнятті рішень, оскільки для їх ухвалення необхідні мінімум чотири голоси, два з яких запропоновані міжнародними (іноземними) організаціями.

5. Скасування повного імунітету. Новий Закон повністю змінив положення про надання згоди на затримання судді, тримання його під вартою чи арешту. Якщо

раніше таку згоду надавала Верховна Рада України, то нині це є парафією ВРП. Також додали виняток, за якого суддю можна не звільняти після з'ясування його особи в разі затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину.

Справді великої реформи зазнала Вища рада правосуддя (колишня Вища рада юстиції). Згідно із Законом України «Про вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 [11], вона отримала повноваження, які за змістом та обсягом є набагато ширшими, ніж у її попередника, особливо такі положення:

- звільнення, переведення, припинення відставки суддів;
- розгляд скарг на рішення відповідних органів про притягнення суддів (прокурорів) до дисциплінарної відповідальності;
- надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою/арештом.

Такий перерозподіл повноважень є вкрай важливим, оскільки Верховну Раду України усунуто від вирішення питань про призначення/звільнення суддів. Ми підтримуємо думку, що при існування гілок державної влади на паритетних засадах, законодавча влада, в особі ВРУ, не повинна мати таких важелів впливу на судову владу.

Відбулися зміни й у формуванні складу ВРП. Нині більшість її членів обирає з'їзд суддів України. До того ж міністр юстиції України та Генеральний прокурор більше не входять за посадою до складу цього органу.

Законом 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» від 14.07.2021 [12] додано положення про Етичну раду, яка сприяє органам, що обирають (призначають) членів ВРП, у питанні відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності.

Перший склад Етичної ради формується так, як і у випадку з Конкурсною комісією, яка визначає перший склад ВККС, про що розповідалося вище.

КСУ реформа також не залишила осторонь, його теж торкнулися зміни:

1. Зменшення повноважень щодо офіційного тлумачення. До внесення змін до Конституції КСУ міг офіційно тлумачити Конституцію України та закони України, після реформи повноваження щодо тлумачення законів зникло.

Про це КСУ також зазначив в Ухвалі від 08.11.2016 № 70-у/2016 по справі № 2-43/2016 [13], відмовивши у відкритті конституційного провадження саме через відсутність повноваження тлумачити закони.

2. Поява інституту конституційної скарги. Її може подати особа, яка вважає, що закон України (його окремі положення), що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі, суперечить Конституції [14].

Це нововведення є вагомим внеском для забезпечення державою прав, свобод і законних інтересів громадян. Навіть після проходження особою трьох судових інстанцій вона має право на захист своїх прав, якщо вважає, що головна проблема полягає в невідповідності закону Конституції.

Сьогодні судова реформа продовжується, 16 листопада 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про медіацію» [15], який визначає правові засади та порядок проведення медіації – позасудової процедури врегулювання спору.

Медіатором є спеціально підготовлена нейтральна, незалежна, неупереджена фізична особа, яка пройшла базову підготовку в Україні або за кордоном та отримала відповідний сертифікат, що підтверджує набуті компетентності.

Окрім вимог до медіатора, Закон визначає його права й обов'язки, норми професійної етики та відповідальність.

Запровадження інституту медіації, який є законодавчо врегульованим, зможе зменшити навантаження на суддів, тому що більшість спорів зможе вирішуватися в досудовому порядку, що є особливо позитивним моментом, оскільки в країні нині кадровий дефіцит суддів.

Прикінцевими та перехідними положеннями цього Закону передбачається важливий і дуже мотивувальний момент: якщо домовленості про укладення мирової угоди, відмову позивача від позову або визнання позову відповідачем досягнуто сторонами в результаті медіації, то повертається 60% судового збору, сплаченого під час подання позову/апеляційної чи касаційної скарги.

Нині нам дається можливість стежити за розвитком цього нововведення та сподіватися на його позитивні й плідотворні результати.

Висновки. Незаперечно, п'ятирічний термін дуже малий для запровадження кардинальних і вагомих змін у такій важливій сфері, як судоустрій, судочинство та статус суддів.

Нині маємо багато позитивних змін, зокрема перехід до триланкової судової системи судоустрою; забезпечення прозорого добору суддів шляхом створення Етичної ради при Вищій раді правосуддя та Громадської ради доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України; запровадження інституту конституційної скарги й інституту медіації тощо.

Але все-таки можемо бачити й невдачі: зупинення процесу кваліфікаційного оцінювання суддів і їх добору через розпуск у 2019 році ВККС і неспроможності формування нового її складу; функціонування одразу двох Верховних Судів тривалий час.

Хоча сьогодні реєструється значна кількість законопроектів і посадовці є дуже ініціативними, для побудови кращої й стабільної судової системи необхідний час і збалансовані, виважені рішення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ, 2015. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf (дата звернення: 11.11.2021).
2. Висновок Венеціанської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування. Венеція, 2019. URL: <https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verhovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya/> (дата звернення: 11.11.2021).
3. Рішення Конституційного Суду України від 18.02.2020 № 2-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-20#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
4. Case of Gumenyuk and others v. Ukraine No. 11423/19 of 22/07/2021. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-211125&fbclid=IwAR3i9tRdShXFuH8nWppAPmK3YgnsVT0JHGfIORCkftH387waZi1F8EKSCY#%22itemid%22:%22001-211125%22> (дата звернення: 11.11.2021).
5. Аналіз здійснення судочинства Вищим антикорупційним судом у I півріччі 2021 року. URL: https://hcac.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/hcac/statistics/analyses/justice_22.07.2021.pdf (дата звернення: 11.11.2021).
6. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
7. Про судоустрій і статут суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 11.11.2021).
8. Переможцями конкурсу до Верховного Суду визнані 16 недоброчесних. 2019. URL: <https://grd.gov.ua/news/peremozhtsiamy-konkursu-do-verkhovnoho-sudu-vyznani-16-nedobrochesnykh/?fbclid=IwAR1wAUIX1U1hQGUIRiHjxNQXtAF9TLZ7zed07iyhMrD2S0w9tPAH4bcg4> (дата звернення: 11.11.2021).

9. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів судового самоврядування : Закон України від 16.10.2019 № 193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення: 13.11.2021).
10. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : Закон України від 13.07.2021 № 1629-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#Text> (дата звернення: 13.11.2021).
11. Про вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 13.11.2021).
12. 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 № 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text> (дата звернення: 13.11.2021).
13. Ухвала Конституційного Суду від 08.11.2016 № 70-у/2016. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/f2a999d67e4fca9f928b_file.pdf.
14. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 13.11.2021).
15. Проект Закону України про медіацію від 19.05.2020 № 3504. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3504&skl=10 (дата звернення: 18.11.2021).