

УДК 351.87+354

DOI: 10.26693/pard2018.02.238

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ (2018 р.): ПРОБЛЕМИ ТА ЗДОБУТКИ

Бондар Г.Л., канд. політ. наук., доцент Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

Стаття присвячена аналізу проблем та переваг реалізації судової реформи в Україні. Судово-правова реформа є дуже актуальною, оскільки в суспільстві виник нагальний запит щодо неї, зумовлений проблемою довіри громадян до судової влади. Тому поліпшення якості та ефективності здійснення судочинства є спільною метою і суддів, і представників суміжних правничих професій, і науковців.

Судова влада є частиною державної влади, ефективність її діяльності та якість організації - невід'ємна складова якості та ефективності функціонування держави загалом. В Україні з'явилась реальна можливість проведення глибокої та виваженої судової реформи і побудови якісно нової судової влади.

В статті аналізується процес реформування системи правосуддя через конституційні зміни, що мало на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу. Проаналізовано особливості формування нового Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, апеляційних судів в апеляційних округах, функціонування Вищої ради правосуддя, Громадської ради доброчесності, Громадської ради міжнародних експертів, здійснення електронного судочинства. Виявлено наявну тенденцію, за якої найбільш активна частина суддівського корпусу і політики максимально взаємодіють один з одним для того, щоб обійти будь-які законодавчі зміни зберегти особливий статус, або замкнути систему впливів на собі. Запобі-

гання цим викликам не в останню чергу залежить від наполегливості громадянського суспільства і міжнародних партнерів. Доведено важливість проведення реформи юридичної освіти, оскільки в державі теж існує багато проблем, які перешкоджають послідовному впровадженню її в життя. Ця реформа є дуже важливою - в подальшому вона здатна сприяти якісній зміні системи правосуддя та протистояти численним викликам у цій сфері.

Ключові слова: *судова реформа, правосуддя, судоустрій, Верховний суд, Вищий антикорупційний суд.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Незважаючи на те, що в Україні відбулося реформування системи правосуддя через конституційні зміни, що має на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу, під час впровадження судової реформи виникає цілий комплекс проблем. Вони стосуються зокрема механізмів реорганізації судів, особливостей проведення конкурсів на здобуття вакантної посади судді, політичного впливу на судову гілку влади, складнощів з налагодженням двосторонньої ефективної комунікативної взаємодії між владою та громадськістю (наприклад проблемна взаємодія між Вищою кваліфікаційною комісією суддів та Громадською радою доброчесності), сприяючи негативному сприйняттю громадськістю судової реформи.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженню теоретичних та практичних питань, які виникли в процесі сучасного реформування судоустрою, судочинства і статусу суддів в Україні, обґрунтуванню подальших напрямків розвитку національної системи правосуддя присвячені роботи І. Коліушка, Р. Куйбіди, О. Лебеда, Р. Ліхачова, О. Трубенкової, Ю. Шемшученка, О. Копиленка. Окремим аспектам у сфері судочинства присвячені дослідження Українського центру економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова. Були проаналізовані результати дослідження Програми USAID (Агентство міжнародного розвитку США) «Нове правосуддя» щодо підтримки суддівської незалежності й підзвітності, протидії корупції,

адміністрування судової системи та доступності правосуддя. Було проаналізовано також зміни до Конституції та значну законодавчу базу, що стосується здійснення судової реформи в Україні.

Метою роботи є аналіз проблем та переваг реалізації судової реформи в Україні в 2018 році та шляхи її оптимізації.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Під час дослідження були визначені наступні завдання:

- проаналізувати процес реформування системи правосуддя через конституційні зміни та оновлення законодавчої бази;

- проаналізувати особливості та проблеми під час формування нового Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, апеляційних судів в апеляційних округах та здійснення електронного судочинства;

- розкрити особливості сприйняття громадянами судової реформи та визначити їх рівень довіри до судової влади та стан розвитку юридичної освіти;

- окреслити перспективи оптимізації судової реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування системи правосуддя через конституційні зміни мало на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу. Ініціатором конституційних змін був Президент України. Зміни напрацювала створена ним Конституційна комісія. 2 червня 2016 р. було прийнято закон «Про судоустрій і статус суддів», який набув чинності 30 вересня 2016 року [1].

У 2016 р. Верховною Радою були ухвалені також закони «Про виконавче провадження», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» (всі 2 червня 2016 р.) та «Про Вищу раду правосуддя» (21 грудня 2016 р.). У 2017 р. Парламент ухвалив закони «Про Конституційний Суд України» (13 липня 2017 р.) та «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (3 жовтня 2017р.). Окрему роль у процесі імплементації конституційних змін щодо правосуддя відведено та-

кож актам глави держави. Відповідно до підпункту 6 п. 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, Президент видав укази «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності», «Про реорганізацію місцевих загальних судів», «Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах», «Про ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів», «Про ліквідацію апеляційних господарських судів та утворення апеляційних господарських судів в апеляційних округах», «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» [2, с. 20-21]. 7 червня 2018 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 24, ст.212 [3], Закон України «Про утворення Вищого антикорупційного суду» було прийнято від 21.06.2018, а набрання чинності відбулось 28.06.2018 [4].

Закон «Про судоустрій і статус суддів» [1] підвищив кваліфікаційні вимоги до суддів (мінімальний вік для заняття суддівської посади збільшено з 25 до 30 років, а необхідний досвід роботи у сфері права – з 3 до 5 років), запроваджено безстрокове призначення суддів. Також Президента і парламент повністю усунуто від вирішення питань про звільнення суддів – цим опікується Вища рада правосуддя (далі – ВРП). На два роки Президент зберіг повноваження переводити суддів з одного суду до іншого суду за поданням ВРП, наразі ВРП це здійснює самостійно.

У статті 19 закону «Про судоустрій і статус суддів» [1] зазначено, що «1. Суд утворюється і ліквідовується законом. 2. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України (це повноваження парламент набув 1 січня 2018 року) Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. 3. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. 4. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою» [1].

У складі ВРП з 2019 р. більшість становитимуть судді, обрані суддями (11 членів з 21). До того часу зберігається чинний склад цього органу, де також переважають судді, хоч призначені вони різними суб'єктами (суддями (10 осіб), Президентом (2 осіб), парламентом (2 осіб), науковцями (2 осіб), прокурорами (2 осіб), адвокатами (2 осіб).

Суддівський імунітет було обмежено. Раніше на затримання судді чи взяття його під варту потрібна була згода парламенту, тепер таку згоду дає ВРП. На тимчасове (до 72 год) затримання судді під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину або безпосередньо після цього згоди ВРП взагалі не потрібно.

Усіх суддів має бути піддано кваліфікаційному оцінюванню, негативні результати якого є підставою для звільнення. Також суддю можна звільнити з посади, якщо він не довів легітимність походження свого майна. У разі реорганізації чи ліквідації суду суддя може піти у відставку, або взяти участь у конкурсі до нового суду.

Зміни до Конституції щодо правосуддя стосуються також прокуратури. З Конституції вилучено окремий розділ про прокуратуру, натомість розділ VIII присвячений правосуддю [5] доповнено статтею про прокуратуру. Повноваження прокуратури звужено до сфери кримінальної юстиції, а поза цим прокурори можуть представляти інтереси держави в суді. Водночас українські експерти [2, с. 11] вважають небезпечним збереження суто політичного способу призначення і звільнення Генерального прокурора – президентом за погодженням з парламентом. Збережено також право парламенту висловлювати недовіру генеральному прокурору. Ці механізми впливу роблять прокуратуру залежною від політичної влади.

На критику заслуговує також запровадження монополії адвокатів на представництво в судах через зміни до Конституції, що може перешкоджати доступу до правосуддя. Держава і адвокатура не готові до надання гарантованої Конституцією (ст. 59) безоплатної правової допомоги. У держави немає належних фінансових можливостей для її надання малозабезпеченим людям, а адвокати ставляться до неї без особливої зацікавленості, оскільки вона не оплачується державою. Окремі проблеми, що існують в адвокатурі, пов'язані з

керованим із-зовні адвокатським самоврядуванням, купівлею права займатися адвокатською діяльністю тощо.

Стратегія судової реформи передбачила укрупнення судових округів, яке мало стати одним зі способів підвищення ефективності судів. 27 грудня 2017 року президент видав указ, яким ліквідував 27 апеляційних судів [6] та було утворено 26 апеляційних судів в апеляційних округах. Апеляційні суди міста Києва і Київської області об'єднали в один – Київський апеляційний суд. Схожі укази були видані щодо апеляційних адміністративних та господарських судів, а також щодо місцевих судів. 28 вересня 2018 року президент перевів декілька сотень суддів у новостворені апеляційні суди. У таких судах провели збори суддів, обрали керівництво і визначили день початку діяльності [7].

До 30 вересня переведення суддів було компетенцією президента. Він здійснював це на підставі подання Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя запропонувала президенту перевести до «нових» апеляційних судів 882 суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання. Однак глава держави перевів не всіх, а 731 суддю. Цих суддів не було звільнено, вони не будуть здійснювати правосуддя, але отримуватимуть винагороду.

На думку заступника голови правління Центру політико-правових реформ, члена Громадської ради доброчесності Р. Куйбіди, переведення не отримали судді, які могли скласти конкуренцію головам судів. Оскільки більшість «нових» судів очолили голови «старих» судів. Здебільшого судді обрали їх на безальтернативній основі. Таким чином могли бути усунуті конкуренти та «незгідні». Експерт вважає, що Адміністрація президента отримала лояльних голів судів, які зможуть керувати судами ще шість років (два строки по три роки). І це незважаючи на те, що закон передбачає неможливість обиратися на одну й ту ж посаду більш ніж два строки поспіль. Більшість голів судів уже не вперше уникнули застосування цього обмеження, маніпулюючи законом (нібито їх призначали, а не обирали; тепер це не та сама посада, а посада голови іншого суду тощо) [7].

Відповідно до перехідних положень Конституції України, у випадках реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до 30 ве-

ресня 2016 року, судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді в порядку, визначеному законом. Формування судів на конкурсних засадах було вимогою громадськості. Однак жоден «новий» апеляційний суд не був сформований за конкурсом, а відбулося просте переведення суддів. За Конституцією, спочатку мав відбутися конкурс, у якому, крім суддів, могли б узяти участь також адвокати і науковці. І лише потім щодо тих суддів, які не перемогли в конкурсі, можна було вирішувати питання про переведення до інших судів, де є вакантні посади. Саме так відбувалося формування нового Верховного Суду. Водночас жодного оновлення складу місцевих та апеляційних судів за цей час не відбулося. Спостерігається лише відтік кадрів або залишення їх у стані невизначеності. Навантаження на суддів зростає, розгляд справ затягується, а десятки судів взагалі виявились без суддів[7].

З початком роботи «нових» судів усі справи (за винятком кримінальних проваджень), які передаються із судів, що ліквідуються, повторно розподіляються між судьями. Це означає, що розгляд справ почнеться спочатку, що позначиться на дотриманні розумних строків розгляду і буде ще одним приводом для незадоволення громадян судами.

Лише в кримінальному судочинстві парламент ухвалив зміни, за якими в разі переведення до нового суду суддя продовжує розгляд справ, що перебували в провадженні на момент переведення і були передані до нового суду (принцип «справа слідує за суддею»). Водночас навіть у кримінальних справах, якщо вони слухалися колегіально, президент не перевів когось зі складу колегії до нового суду, доведеться формувати нову колегію і слухати їх спочатку.

Таким чином, виникає цілий комплекс проблем, під час впровадження судової реформи, які стосуються і механізмів реорганізації судів, і політичного впливу на судову гілку влади, і складнощів з налагодженням двосторонньої ефективної комунікативної взаємодії між владою та громадськістю, сприяючи негативному сприйняттю останньою судової реформи.

Згідно з ч. 2 ст. 125 Конституції України (в редакції Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 р.) [5]суд утворюється, реорганізовується-

ся і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Водночас до 31 грудня 2017 р. утворення, реорганізацію та ліквідацію судів здійснював Президент України на підставі та у порядку, що визначені законом (п/п. 6 п. 16-1 Розділу XV Конституції України у редакції Закону № 1401-VIII від 2 червня 2016 р.) [5].

Відповідно до п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] від 2 червня 2016 р. новий Верховний Суд мав бути утворений, а судді призначені до його складу за результатами конкурсу протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом, тобто до кінця березня 2017 р. Законом № 2147-VIII від 3 жовтня 2017 р. цей шестимісячний строк подовжено до 12 місяців, тобто до 30 вересня 2017 р. (відповідні зміни набрали чинності 29.11.2017) [8].

Закон визначає, що для здійснення дій щодо реєстрації новоутвореного суду як юридичної особи та представництва такого суду як органу державної влади у зносинах з іншими особами Державна судова адміністрація України приймає рішення про призначення тимчасово виконуючого обов'язки керівника апарату новоутвореного суду (ч. 5 ст. 147 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р.).

Президент України не видавав указу про утворення цього суду – ні протягом продовженого до 12 місяців строку від набрання чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів», ні після цього. 9 листопада 2017 р. Верховний Суд було зареєстровано тимчасово виконуючим обов'язки керівника апарату Верховного Суду В. Капустинським, якого напередодні було призначено Державною судовою адміністрацією України. У Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відсутні дані про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу [8].

Таким чином, недотримання встановлених законом строків утворення нового Верховного Суду, відсутність указу Президента про утворення цього Суду, порушення процедури під час створення Верховного Суду, можуть стати підґрунтям подальшого політичного впливу на судову гілку влади.

Проведення конкурсного добору осіб на посади суддів Верховного Суду супроводжувалося також низкою порушень, встановлених у законодавчому порядку строків і процедур. 28 жовтня 2016 р. Державна судова адміністрація України визначила, що у складі нового Верховного Суду повинно бути 120 суддів - по 30 у кожному касаційному судів в його складі (цивільному, кримінальному, адміністративному і господарському).

7 листопада 2016 р. ВККС оголосила конкурс на 120 суддівських посад у новому Верховному Суді. Конкурс було закінчено лише 27 липня 2017 р., коли ВККС затвердила рейтинги кандидатів і передала рекомендації щодо 120 кандидатів до ВРП, щоб та внесла подання президенту про призначення їх судьями до нового Верховного Суду. У жовтні 2017 р. ВРП внесла Президентові України подання на призначення 111 осіб судьями нового Верховного Суду, у листопаді внесено подання ще стосовно 5 осіб. 10 листопада 2017 р. Президент видав указ про призначення 113 суддів Верховного Суду, і вони склали присягу, 14 грудня 2017 р. було видано указ про призначення ще двох суддів [8]. 3 серпня 2018 року триває друга хвиля конкурсу на останні 78 посад у новому Верховному Суді (118 суддів комісія обрала раніше).

Отже, склад нового Верховного Суду призначено з порушенням встановлених законом строків. Призначення суддів поза межами цих строків також ставить під сумнів легітимність цього суду.

На окрему увагу під час проведення конкурсу заслуговують і дії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та її складні відносини з Громадською радою доброчесності. Насправді, наявність такого громадського дорадчого органу створює лише видимість участі громадськості в реалізації процедур кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів у судді), 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 (судді), її подання до Вищої кваліфікаційної комісії України та складання «негативного» висновку щодо кандидатів у судді (суддів). 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 («погодження») Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Не завжди своєчасна та адекватна реакція на нові виклики в умовах проведення загальнонаціональної судової реформи Вищої ради правосуддя. Зокрема це стосується проблемних питань щодо суддівської кар'єри та підзвітності суддів суспільству, а також щодо утвердження принципів і культури суддівської незалежності та безсторонності.

Також у 2017р. президент видав низку указів, якими ліквідовано 142 місцевих і утворено 74 окружних суди. У Києві ліквідовано 10 районних судів і створено п'ять окружних судів. У результаті т.зв. «укрупнення» судів буде кардинально перекроєно карту судів України. Однією з причин «укрупнення» Державна судова адміністрація визначила необхідність економії бюджету. Водночас, дійсною причиною «оптимізації» судів експерти [2] вважають нестачу суддів, коли вакансії вимірюються тисячами. Це стало можливим через відмову суддям, строк служби яких на посадах закінчився протягом 2014-2017рр. у призначенні на посади безстроково. Таке реформування містить в собі багато проблем, які пов'язані зокрема з погіршенням доступу громадян до правосуддя через збільшення відстані до судів (іноді до 100 км).

Законом «Про судоустрій і статус суддів» передбачено створення у системі судоустрою двох вищих спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду. Указом Президента №299 від 29 вересня 2017р. був утворений Вищий суд з питань інтелектуальної власності [9]. Державна судова адміністрація наказом №929 від 30 вересня 2017р. визначила кількість суддів у цьому суді – 21. Вища кваліфікаційна комісія суддів рішенням №98 від 30 вересня 2017р. оголосила конкурс на зайняття вакантних посад суддів і затвердила умови проведення конкурсу, керуючись положеннями ч.1 ст.33 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [1]. Окремо варто підкреслити, що ці положення не передбачають участі в конкурсі на зайняття суддівських посад

науковців у галузі права інтелектуальної власності, що мають значний професійний потенціал. Хоча участь науковців у конкурсах до Верховного Суду, на посади суддів різних спеціалізацій і інстанцій в загальних судах пропагується владою як визначне досягнення судової реформи.

Протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 р. [3] формується Вищий антикорупційний суд у порядку та у складі, що визначені цим Законом. Оголошується та відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» проводиться конкурс на посади суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду та на посади інших суддів Вищого антикорупційного суду, за результатами проведеного конкурсу призначаються судді Вищого антикорупційного суду.

День початку роботи Вищого антикорупційного суду визначається рішенням зборів цього суду, що публікується на веб-порталі судової влади та в газеті «Голос України». Вищий антикорупційний суд розпочинає роботу за умови призначення за результатами конкурсу щонайменше тридцяти п'яти суддів Вищого антикорупційного суду, у тому числі щонайменше десять із яких мають бути судьями Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду. Не пізніше ніж через тридцять календарних днів з дня призначення суддів Вищого антикорупційного суду, найстарший за віком суддя Вищого антикорупційного суду скликає збори суддів Вищого антикорупційного суду для вирішення питання про визначення дня початку роботи Вищого антикорупційного суду, вирішення організаційних питань діяльності суду та обрання слідчих суддів.

У разі якщо до дня початку роботи Вищого антикорупційного суду слідчих суддів не буде обрано, їх повноваження виконують троє суддів Вищого антикорупційного суду, які визначаються жеребкуванням на зборах суддів Вищого антикорупційного суду. Судді Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду участі у такому жеребкуванні не беруть.

12 листопада 2018 р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі – ВККС) розпочала кваліфікаційне оцінювання 566 канди-

датів, що беруть участь у другому конкурсі на посади суддів Верховного Суду та 270 кандидатів, що претендують на посади суддів Вищого антикорупційного суду. Кваліфікаційне оцінювання складається із дворівневого іспиту та співбесіди [10].

Як і під час першого конкурсу до Верховного Суду, кандидатами в нові суди є адвокати, науковці та судді всіх інстанцій. С. Козьяков (голова ВККС) повідомив, що до складення іспиту допущено 62% суддів та 38% кандидатів з іншим правничим досвідом, з яких 17% науковці та 14% адвокати. Він зазначив, що під час першого конкурсу до Верховного Суду після етапу спецперевірки було 70% суддів та 30% з іншим досвідом, з яких 10,4% адвокати, 12% науковці та 7% правників із сукупним стажем.

Кандидати писатимуть анонімне письмове тестування відповідно до спеціалізації, розподіл заяв на конкурс до Верховного Суду за касаційними судами такий:

- Касаційний цивільний суд – 160, що становить 7 осіб на місце;
- Касаційний кримінальний суд – 159, що становить 13 осіб на місце;
- Касаційний господарський суд – 111, що становить 7 осіб на місце;
- Касаційний адміністративний суд – 136, що становить 6 осіб на місце.

На конкурсі до Верховного Суду на цьому етапі 63% – чоловіки (354) та 37% – жінки (212).

Найбільше кандидатів у віці 40-49 років – 47%. У віці 50-59 років – 29%, у віці 30-39 років – 21% правників. У регіональному зрізі найбільше кандидатів з міста Києва – 136 осіб або 24%. На другому місці – Харківська область – 47 кандидатів або 8% та Дніпропетровська – 40 кандидатів або 7%.

На конкурсі до Вищого антикорупційного суду до анонімного письмового тестування допущені:

- до Апеляційної палати ВАС – 89 кандидатів, що становить 8 осіб на місце;
- до першої інстанції ВАС – 181 кандидат, що становить 7 осіб на місце [10].

Після допуску до конкурсу на посаду судді Вищого антикорупційного суду серед кандидатів опинились 50% суддів, 30% адвокатів, 14% науковців та 6% правників із сукупним стажем. Кандидатів і докторів наук серед них 69, тоді як за посаду суддів Верховного Суду змагаються 199 правників з науковим званням.

Серед кандидатів до Вищого антикорупційного суду на цьому етапі найбільше кандидатів наймолодшої групи – від 30 до 39 років – 45%, від 40 до 49 років – 30% та 22% кандидатів від 50 до 59 років. У регіональному зрізі найбільше кандидатів з Києва – 59 осіб або 22%. З Дніпропетровської і Харківської області 22 особи (8%) та 20 осіб (7%) відповідно [10].

Допомагати Комісії у проведенні кваліфікаційного оцінювання кандидатів будуть:

- під час конкурсу до Вищого антикорупційного суду – Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ) у кількості шістьох суддів та прокурорів з іноземних держав, склад якої 6 листопада затвердила ВККСУ;

- під час конкурсу до Верховного Суду – Громадська рада доброчесності (ГРД) у кількості 20 українських представників громадянського суспільства, новий склад якої наразі формується.

На кандидатів, які отримують прохідний бал, очікують співбесіди з психологами, членами ВККСУ, кандидатів до ВС – з членами ГРД, а кандидатів до ВАКС – з членами ГРМЕ.

За перебігом іспитів спостерігають міжнародні представники із більше ніж семи інституцій, представники засобів масової інформації. Крім того, кожен громадянин може спостерігати за перебігом іспиту на каналі ВККСУ в YouTube.

Станом на 24 вересня 2018 року Комісією отримано 1001 заяву з пакетами документів, з них 659 – для участі у другому конкурсі до Верховного Суду та 342 – до Вищого антикорупційного суду. Переможців буде визначено у першому кварталі 2019 року [10].

У серпні–жовтні 2018 року Програма USAID «Нове правосуддя» здійснила опитування населення України та правників, які є учасниками судових проваджень, але не працюють в судовій системі [11]. Ці опитування проводяться у співпраці з Радою з питань

судової реформи, Вищою радою правосуддя та Державною судовою адміністрацією України і сприяють досягненню запланованих результатів програми щодо підтримки суддівської незалежності й підзвітності, протидії корупції, адміністрування судової системи та доступності правосуддя. Опитування населення проводиться один раз на рік, а опитування правників, які є учасниками судових проваджень (здебільшого адвокатів та прокурорів), – двічі на рік, що дозволяє відстежувати досягнутий прогрес, а також розробляти рекомендації для урядових та неурядових партнерів програми. В національному опитуванні населення України взяли участь 2 478 респондентів, у всеукраїнському опитуванні правників, що є учасниками судових проваджень, взяли участь 400 респондентів, серед яких адвокати, прокурори, юристи, що виконують функції адвокатів для державних органів влади та підприємств, слідчі Міністерства внутрішніх справ.

Результати опитувань щодо довіри до судової влади населення України наступні: 59 % зовсім не довіряють/скоріше не довіряють, 21% - нейтрально (і довіряють, і не довіряють одночасно), 16% - скоріше довіряють/повністю довіряють. В цьому році вперше в опитуванні була додатково застосована шкала системи «Свробарометр», де відсутня можливість респонденту відзначити нейтральне сприйняття. Відповідно до цієї шкали, 20% респондентів схильні довіряти судам, а 71% – схильні не довіряти.

Рівень довіри правників до судової влади виріс з 38% в 2017 році до 41% в 2018 році. Тим часом 47% правників виявили довіру окремим судам, де вони здійснюють представництво сторін, лише 16 % - зовсім не довіряють/скоріше не довіряють. 41% опитаних правників здебільшого позитивно оцінюють проведення судової реформи.

Відповідаючи на питання щодо позитивного впливу судової реформи на підвищення рівня довіри громадян до судової влади та незалежності суддів, близько 70% правників називають основними результатами оновлення суддівського корпусу та оцінювання суддів. Зокрема позитивним результатом вважають конкурсний відбір до Верховного Суду (78%), запровадження кваліфікаційного оцінювання суддів (76%), обмеження обсягу суддівської недоторканності

до функціональної (68%), повернення до триланкової системи судоустрою (64%), скасування повноважень Президента України щодо переведення та призначення суддів (60%). 64% опитаних правників підтримують створення нового Верховного Суду замість старого та вищих спеціалізованих судів, 78% підтримують надання можливості претендувати на посаду судді Верховного та Вищого антикорупційного судів адвокатам та 52% підтримують такі ж можливості у науковців. Ще 63% правників підтримують надання судам повноважень здійснювати контроль за виконанням судових рішень. 61% опитаних правників погоджується з тим, що залучення представників міжнародної спільноти до процесу добору суддів Вищого антикорупційного суду є виправданим, а 45% з них вважає виправданим залучення представників громадськості (Громадська рада доброчесності) до добору суддів Верховного Суду.

60% громадян – учасників судових проваджень погоджуються з тим, що рівень кваліфікації суддів був належним, 63% – з тим, що судді були ввічливі та тактовні. Крім того, 59% визнали, що робота суду була добре організована, а 53% що розгляд справи відбувся своєчасно та без затримок. 54% учасників судових проваджень погодилися з тим, що були відсутні вимоги хабарів та інші корупційні практики, 44% – з тим, що судді ухвалювали справедливі рішення. Здебільшого, ці показники демонструють певні позитивні тенденції, оскільки в 2017 році вони були помітно нижчими. Разом з тим 42% громадян, що мали досвід участі в судових провадженнях, визнають, що в них виникали проблеми і вони змушені були використовувати свої зв'язки, знайомства та інші засоби впливу, що значно вище ніж в 2017 році, коли цей показник склав 33%.

53% опитаних правників визнають, що мають досвід звернення до дисциплінарних органів щодо дій судді в судовому процесі або поза судом. 44% визнали, що використовують інститут дисциплінарної скарги щодо судді для запобігання затягуванню судового процесу та (або) іншим процесуальним порушенням під час розгляду справи.

65% опитаних правників вважають, що бути викривачем корупційних дій в Україні небезпечно, 49% вважає, що судова систе-

ма України здатна стати основою подолання корупції в усіх гілках влади, 46% вважають створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) необхідним кроком України, а 42% респондентів опитування вважають, що створення Вишого антикорупційного суду матиме позитивний вплив на подолання корупції.

Серед здобутків судової реформи варто відзначити окремо електронне судочинство. Елементи електронного суду уже запроваджені в судочинстві: он-лайн сплата судового збору, отримання інформації про етапи проходження справи в суді, можливість одержання від суду повідомлень і копій рішень електронною поштою, смс-інформування, доступ до текстів судових рішень через єдиний державний реєстр судових рішень, он-лайн трансляція окремих судових засідань і проведення відеоконференцій між судами, а також із слідчими ізоляторами. Також, на думку Р. Куйбіди, ефективним може виявитися механізм електронного судового наказу, що допоможе акумулювати біля 20 відсотків усіх цивільних і комерційних справ в одному-двох судах на всю Україну, які зможуть досить легко впоратися з таким навантаженням завдяки простому алгоритму: якщо належним чином повідомлений боржник не заперечив грошових вимог стягувача, суд генерує судовий наказ на стягнення цих сум. Досвід функціонування такого суду у Польщі та в деяких інших країнах довів його ефективність [12]. Таким чином, запровадження згаданих новацій сприятиме економії часу та фінансових ресурсів учасників процесу, а також спростить доступ до правосуддя.

Нагальною проблемою, дотично пов'язаною з судовою реформою, але не менш важливою є об'єктивна вимога щодо реформування системи правничої освіти. Здійснюючи реформи в системі правосуддя, українська влада не приділяла особливої уваги розвитку юридичної освіти, помилково не вбачаючи в ній першопричину значної кількості проблем у сфері юстиції. Навчання найчастіше зводиться до вивчення законів, а методики викладання орієнтовані на механічне запам'ятовування. Під егідою Координатора проектів ОБСЄ в Україні організовано підготовку якісно нових навчальних програм та посібників, а також проводяться школи для викладачів вищих навчальних закладів. Координатор проектів ОБСЄ в Україні

спільно з проектом USAID «Справедливе правосуддя» підтримали розробку проектів стандарту вищої юридичної освіти, а також концепції реформи юридичної освіти. Реформа орієнтована, зокрема, на встановлення високих вимог до якості юридичної освіти, а також запровадження зовнішньої оцінки випускників, що в результаті призвело б до зменшення кількості начальних закладів, які готують юристів, забезпечення кращої підготовки правників. У 2017 році Міністерство освіти і науки запровадило вступ на правничу магістратуру за технологією зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО). Результати ЗНО виявили, що випускники відомчих навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ показали одні з найгірших результатів. Але уряд розміщує найбільше замовлення на підготовку правників саме у цих навчальних закладах – більше, ніж серед вишів, які діють у підпорядкуванні Міністерства освіти і науки [13, с.15].

Висновки. Таким чином, незважаючи на те, що в Україні відбулося реформування системи правосуддя через конституційні зміни, що має на меті привести судову систему у відповідність до європейських стандартів та закласти основу для оновлення суддівського корпусу, під час впровадження судової реформи виникає цілий комплекс проблем. Вони стосуються зокрема механізмів реорганізації судів, особливостей проведення конкурсів на здобуття вакантної посади судді, політичного впливу на судову гілку влади, складнощів з налагодженням двосторонньої ефективної комунікативної взаємодії між владою та громадськістю (наприклад проблемна взаємодія між Вищою кваліфікаційною комісією суддів та Громадською радою доброчесності), сприяючи негативному сприйняттю громадськістю судової реформи. Наразі в Україні триває формування нового Верховного Суду, розпочато формування Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності, створено Вищу раду правосуддя, Громадську раду доброчесності, Громадську раду міжнародних експертів, прийнято закон про Конституційний Суд України, розроблено нові процесуальні кодекси тощо.

Боротьба суспільства за судову реформу стала наслідком несправедливості української системи правосуддя, рівень довіри громадян до судів, згідно з останніми наведеними вище в роботі дослідження-

ми, залишається низьким. Провідну роль у напрацюванні документів реформи відіграє політична влада, яка, з одного боку, намагається виправдовувати очікування суспільства і втілювати європейські стандарти, а з іншого - переслідує власні інтереси. Має бути абсолютно прибраний політичний контекст при здійсненні судової реформи, зокрема це стосується ніби то «формальної» ролі президента під час підписання/не підписання призначення суддів, переведення суддів до нових судів при реорганізації без проведення конкурсу.

Початкові спроби змінити судову систему шляхом формального зміцнення незалежності суддів не дали очікуваного результату, це лише посилило зв'язки та безкарність в суддівському корпусі. До багатьох суддів є серйозні претензії у громадянського суспільства, позаяк, вони не лише залишаються на посадах, а й успішно проходять кваліфікаційне оцінювання. Не завжди своєчасна та адекватна реакція на нові виклики в умовах проведення загальнонаціональної судової реформи Вищої ради правосуддя. Зокрема це стосується проблемних питань щодо суддівської кар'єри та підзвітності суддів суспільству, а також щодо утвердження принципів і культури суддівської незалежності та безсторонності. Спостерігається тенденція, коли найбільш активна частина суддівського корпусу і політики максимально взаємодіють один з одним для того, щоб обійти будь-які законодавчі зміни зберегти особливий статус, або замкнути систему впливів на собі. Запобігання цим викликам не в останню чергу залежить від наполегливості громадянського суспільства і міжнародних партнерів. Великим випробуванням для українських органів влади стане утворення та налагодження ефективної роботи антикорупційного суду, оскільки контроль над цим органом обіцяє величезні можливості зацікавленим особам. На окрему увагу заслуговує нагальність реформи щодо юридичної освіти, оскільки в державі теж існує багато проблем, які перешкоджають послідовному впровадженню її в життя. Проте ця реформа є дуже важливою, оскільки в подальшому вона здатна сприяти якісній зміні системи правосуддя та протистояти численним викликам у цій сфері.

Стаття надійшла до редакції: 20.09.2018

JUDICIAL REFORM IN UKRAINE (2018): PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS

Hanna Bondar, PhD in Political Science, Associate Professor at the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University Mykolaiv, Ukraine

.....

The article is devoted to the analysis of the problems and advantages of judicial reform in Ukraine. Judicial reform is very relevant, as there was an urgent request for it in society caused by the problem of citizens' trust in the judiciary. Therefore, improving the quality and efficiency of the administration of justice is a common goal of both judges, representatives of related legal professions and academics. Judiciary is part of state power, its efficiency and quality of organization are an integral part of the quality and efficiency of the state as a whole. In Ukraine, there was a real opportunity for a deep and balanced judicial reform and the construction of a qualitatively new judicial branch. The article analyzes the process of reforming the system of justice by means of constitutional changes aimed at bringing the judicial system in line with European standards and laying the groundwork for the refreshment of the judiciary.

The peculiarities of the formation of the new Supreme Court, the Supreme Anticorruption Court, the Supreme Court on Intellectual Property, appellate courts in appellate districts, the functioning of the High Council of Justice, the Public Council for Integrity, the Public Council of International Experts, and the implementation of electronic justice are analyzed. A tendency has been identified in which the most active part of the judiciary body and policy co-operate with each other in the best way to circumvent any legislative changes to maintain a special status or to lock out the system of influence on oneself. Preventing these challenges is not least dependent on the persistence of civil society and international partners. The importance of the reform of legal education has been proved, as there are many problems in the state that hinder the consistent implementation of it. This reform is very important - in the future it can contribute to a qualitative change in the justice system and to withstand numerous challenges in this area.

Keywords: *Judicial Reform, Justice, Judiciary, Supreme Court, Supreme Anticorruption Court.*

Received: 20.09.2018

References

1. Zakon Ukrainy «Pro sudoustriy i status suddiv» : pryiniaty 2 ch. 2016 roku # 1402-VIII [Law of Ukraine on Judiciary and Status of Judges from June 2 2016, # 1402-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukrainian].

2. Ukraina 2017-2018: novi realiyi, stari problemy (analytychni otsinky) (2018) [Ukraine 2017-2018: new realities, old problems (assessments)]. [n.d]. razumkov.org.ua. Retrieved from http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Pidsumky_ukr_eng.pdf [in Ukrainian].

3. Zakon Ukrainy «Pro Vyshchyy antykoruptsiynyy sud» : pryiniaty 7 ch. 2018 roku # 2447-VIII [Law of Ukraine on Supreme Anticorruption Court from June 7 2018, # 2447-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> [in Ukrainian].

4. Zakon Ukrainy «Pro utvorennya Vyshchoho antykoruptsiynoho sudu» : pryiniaty 21 ch. 2018 roku # 2470-VIII [Law of Ukraine on establishment of the Highest Anticorruption Court from June 21 2018 # 2470-VIII]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-19> [in Ukrainian].

5. Konstytutsiya Ukrainy : pryiniata 28 ch. 1996 roku # 254k/96-VR [Constitution of Ukraine from June 28 1996 # 254k/96-VR]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

6. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro likvidatsiyu apelyatsiynykh sudiv ta utvorennya apelyatsiynykh sudiv v apelyatsiynykh okruhakh» : pryiniaty 29 hr. 2017 roku # 452/2017 [Decree of the President of Ukraine on liquidation of appellate courts and formation of appellate courts in appellate districts from December 29 2017, # 452/2017]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/2017> [in Ukrainian].

7. Kuybida, R.O. (2018). Operatsiya «Apelyatsiya»: yak sformuvaly novi apelyatsiyni sudy? [Operation «Appeal»: How have the new appellate courts

formed?]. Ukrayinska pravda - Ukrainian Pravda. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/23/7195965/> [in Ukrainian].

8. Formuvannya novoho Verhovnoho sudu: klyuchovi uroky (2018) [Formation of the new Supreme Court: key lessons]. pravo.org.ua. Retrieved from http://pravo.org.ua/img/books/files/1518518656formuvannya%20novogo%20vs_klyuchovi%20uroki.pdf [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy «Pro utvorennya Vyshchoho sudu z pytan intelektualnoyi vlasnosti» : pryiniaty 29 ver. 2017 roku # 299/2017 [Law of Ukraine on formation of the Supreme Court on Intellectual Property from September 29 2017, # 299/2017]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> [in Ukrainian].

10. Rozpochalys ispyty dlya 836 kandydativ do Verkhovnoho Sudu ta Vyshchoho antykoruptsiynoho sudu [Exams for 836 candidates for the Supreme Court and the Supreme Anticorruption Court have begun]. (n.d.). vkksu.gov.ua. Retrieved from <https://vkksu.gov.ua/ua/news/rozpotchalis-ispiti-dlia-836-kandidatiw-do-wierchownogo-sudu-ta-wishtchogo-antikorupciynogo-sudu/> [in Ukrainian].

11. Rezultaty vseukrayinskykh opytuvan naseleennya ta pravnykiv, yaki ye uchasnykamy sudovykh provadzen, shchodo sudovoyi systemy, sudovoyi reformy ta spryynyattya koruptsiyi za 2018 rik (2018) [Results of All-Ukrainian Survey of the Public and Justice Sector Professionals Participating in Court Proceedings Regarding the Judiciary, Judicial Re-form, and Perception of Corruption in 2018]. newjustice.org.ua. Retrieved from <https://newjustice.org.ua/en/news/results-ukrainian-survey-public-justice-sector-professionals-participating-court-proceedings-regarding-judiciary-judicial-reform-perception-corruption-2018/>.

12. Kuybida, R.O. (2017). Sudova reforma: sim naybilsh ochikuvanykh podiy 2017 roku [Judicial reform: the seven most expected events of 2017]. pravo.org.ua. Retrieved from <http://pravo.org.ua/ua/news/20871915-sudova-reforma-sim-naybilsh-ochikuvanih-podiy-2017-roku> [in Ukrainian].

13. Kuybida, R., Lebed O., Likhachov R., Trubenkova O. (2018). Sudova reforma: yak hromadyany mozhut zrobyty yiyi uspishnoyu [Judicial reform: how citizens can make it successful]. Kyiv: FOP Moskalenko O. pravo.org.ua. Retrieved from http://pravo.org.ua/ua/about/books/judicial_reform/ [in Ukrainian].

Відомості про авторів / Information about the Authors

Бондар Ганна Леонідівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Hanna Bondar: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG/ 0000-0003-4112-263X

E-mail: gannabondar.ua@gmail.com