

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ШЛЯХИ ПРОДОВЖЕННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Виділено ключові проблеми судової системи в Україні, пов'язані з ризиками для національної безпеки, а також з перспективою реалізації суспільного запиту на правосуддя та формування ефективного механізму стримувань і противаг. Визначено, що ключовою проблемою судової реформи є надто великий суб'єктивний вплив органів, що відповідальні за призначення суддів, разом із відсутністю прозорого, сталого, автономного від суб'єктивних чинників механізму уникнення кадрових ризиків у судовій системі. Окреслено ключові шляхи вирішення даних проблем у країнах Східної Європи. Запропоновано концептуальні шляхи продовження судової реформи в Україні, вирішення її ключових проблем, що передбачають кадрову демонополізацію й оновлення судової системи, створення прозорого й дієвого механізму відбору та призначення кадрів у судовій системі в інтересах суспільства, утвердження правосуддя та суспільної солідарності.

Ключові слова: демократія, правосуддя, система стримувань і противаг, судова реформа.

Paliy Oleksandr. Conceptual ways of ongoing judicial reform in Ukraine

The article highlights the key problems of the judicial system of Ukraine, which are associated with risks to national security. The main attention was paid to the formation of civil support for judicial reform, as well as the implementation of an effective mechanism of checks and balances in judicial system. In the article were noted the key ways of solving these problems in the countries of Eastern Europe. Conceptual ways of ongoing judicial reform in Ukraine were noted. Solving its key problems involve the demonopolization and renewal of the judicial system, creation of a transparent and effective mechanism for the selection and appointment of judges according to the interests of society. It should be noted that this article provides only conceptual proposals regarding the key moment of judicial reform — the appointment and selection of judges.

In order to choose the optimal way to solve the problems of the judicial system, it is worth analyzing the experience of Eastern European countries, as the closest to Ukraine. During judicial reforms, they used the following

mechanisms of demonopolization of the system: 1) strengthening the competition for the position of judges and, accordingly, improving the integrity of judges selected for positions, 2) using mechanisms of checks and balances, under which cross-control of various state and public bodies was carried out, which reduced the possibility of unscrupulous persons entering the positions of judges.

Key words: *democracy, justice, courts, system of checks and balances, juridical reform.*

Проблеми проведення судових реформ у країнах Заходу і Східної Європи досліджували такі зарубіжні дослідники, як Д. Бірс, К. Бендукідзе, В. Клаус, Т. Кузьо, М. Лаар, А. Ослунд, Дж. Хей, Дж. Хеллман, С. Фаркасова. Розвиток судової реформи в Україні був предметом дослідження українських учених. Це, зокрема, Е. Вільсон, Б. Гаврилишин, М. Козюбра, І. Кресіна, В. Лемак, С. Прилуцький, О. Сенаторова, Т. Снайдер, О. Срібняк, Л. Стан., О. Хотицька-Нор, В. Чабан, Ю. Шемшученко та ін.

Судова реформа становить значний суспільний інтерес і триває в Україні з 2016 р. [1]. Впровадження такої важливої реформи не має її хаотизувати, а навпаки, бути відповідальним і послідовним. Проте поки результати судової реформи не задовольняють суспільство.

Судова система в Україні формувалася в часи, коли в державних органах, включно з Адміністрацією Президента, було засилля агентів Росії (Д. Табачника, В. Медведчука та ін.). В Україні мали місце численні корупційні справи щодо суддів, зокрема арешт за корупційними звинуваченнями голови Верховного Суду В. Князєва, відсторонення голови Конституційного Суду О. Тупицького та його втеча за кордон. Також широкий резонанс мали випадки, коли судова система намагалася закрити справи щодо приховування суддями російського громадянства, купування ними майна на території Росії тощо [2]. Перед повномасштабним вторгненням Росії в Україну в 2022 р. у Кремля були плани на використання судової системи України задля делегітимації державних органів України. Усе це демонструє, що судова система України має істотні проблеми у своїй основі

Оновлення судової системи є істотною вимогою українського суспільства. Як свідчать результати опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 8 до 15 грудня 2023 р.,

основними факторами, що впливають на недовіру до судової системи, опитані назвали поширеність корупції серед суддів, їхню безкарність, кругову поруку в системі правосуддя (45%), недостатню доброчесність суддів (42%) та їхню залежність від політиків та олігархів (41%). Для більш як 60% опитаних найважливішим пріоритетом у судовій реформі є кадрове оновлення [3].

Крім того, соціологи відзначають погіршення ситуації з 2022 р. у сприйнятті проміжних підсумків судової реформи і в загальнонаціональному, і в регіональному вимірах [4].

Таблиця 1

Довіра інституціям у регіональному вимірі, %

	Захід		Центр		Південь		Схід	
Рік	2022	2023	2022	2023	2022	2023	2022	2023
	26	14	28	10	24	15	16	12

Андерс Ослунд є прихильником поширеного в українському суспільстві радикального підходу до цієї проблеми: «Чи можна корумпованим суддям оцінювати, чи є корумпованими інші судді? Є три розумних варіанти. Один з них – це підхід Естонії та Грузії, який передбачає звільнення всіх і повторний найм на роботу через ретельний скринінг. Другий варіант – створити люстраційні комітети, спираючись на англо-американську традицію суду присяжних. Східна Німеччина частково прийнята таке рішення. Через велике навантаження ці комітети довелося децентралізувати на регіональний рівень, що призвело до практики, яка сильно відрізнялася залежно від регіону. Третій варіант — залучення іноземців, на зразок того, як до Східної Німеччини приїхали судді із ФРН. Хто замінить люстрованих? Приклад Східної Німеччини пропонує три відповіді: молоді професіонали, ще незаплямовані старим режимом, іноземні професіонали та перевчені професіонали» [5].

Брак довіри до судової системи в українському суспільстві усвідомлюється українською владою як проблема. Це зумовило появу цілої низки ідей і законодавчих пропозицій Уряду, зокрема ідеї щодо запровадження суду присяжних [6]. Водночас, як показує міжнародна практика, суд присяжних оптимально функціонує

в суспільствах, де наявний численний середній клас, з якого й формується більшість присяжних, де наявна висока правова культура та культура місцевого самоврядування, а також, що важливо, де легальний обіг зброї де-факто і де-юре поширений серед законослухняних громадян. Ці риси поки не присутні в Україні.

Ключовою проблемою судової реформи є надто великий суб'єктивний вплив органів, що відповідальні за призначення суддів, разом із відсутністю прозорого, сталого і автономного від суб'єктивних чинників механізму уникнення кадрових ризиків і помилок у судовій системі.

Ще однією проблемою судової системи є її хронічна перевантаженість, що створює ситуацію «відкладеного правосуддя». Завдяки цьому сила й авторитет правосуддя в громадській думці піддаються серйозному випробовуванню. Це зумовлено насамперед консервативним і досить повільним підходом до формування кадрового складу судової системи. В Україні «співвідношення кількості суддів до чисельності населення вдвічі нижче за середньоєвропейський показник. Зокрема, у 2020 році в Україні на 100 тисяч мешканців припадало трохи більше 12 працюючих суддів, що є одним із найнижчих показників серед країн ЄС. Для порівняння, Словенія та Хорватія є одними з лідерів у Європі за цим показником, обидві країни мають понад 40 суддів на 100 тис. жителів. Загалом у Європі середній показник становить 22 судді на 100 000 мешканців» [7].

Згідно з Конституцією України призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя після проведення конкурсу. Під час змін до Конституції в 2016 р. було запроваджено норму, згідно з якою «на посаду судді може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років» [8]. Такий підхід став на перешкоді фундаментальному очищенню судової системи, оскільки зберігає значні конкурентні переваги у чинних представників судової системи. Між тим, приміром, важко реформувати поліцію, набираючи до її лав лише тих, хто 5 років працював у системі МВС.

Згідно із Законом України про Вищу раду правосуддя «на посаду члена Вищої ради правосуддя може бути обраний (призначений) громадянин України який... має вищу юридичну освіту та

стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, належить до правничої професії» [9].

Інший ключовий орган у формуванні судової системи має схожі обмеження: «Членами Етичної ради можуть бути особи, які... мають досвід роботи не менше п'ятнадцяти років із здійснення судочинства або адвокатської чи прокурорської діяльності, або наукової діяльності у галузі права» [9].

Служба дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя формується з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'яти років [9]. Крім того, «членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України може бути громадянин України, який... має вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років» [10].

Таким чином, ці законодавчі вимоги до кадрового складу всіх ключових органів судової системи не сприяють їхньому системному кадровому оновленню. Крім того, за умов закритості судової системи суддівське самоврядування також має вкрай обмежений ефект з точки зору ефективності оновлення і очищення судової системи.

Один із шляхів, яким іде Україна, — підвищення ролі міжнародних експертів у доборі суддів. Ця пропозиція може бути слушною для певного обмеженого терміну (5-10 років). Водночас такого підходу може виявитися недостатньо, щоб сформувати судову систему, здатну до оновлення і самоочищення.

Для того, щоб обрати оптимальний шлях вирішення проблем судової системи, варто проаналізувати досвід країн Східної Європи, як найбільш близький Україні. Під час судових реформ у них застосовувалися такі механізми оновлення системи: 1) посилення конкурсу на зайняття посади суддів і відповідно покращення доброчесності відібраних на посади суддів; 2) використання механізмів стримувань і противаг, за якого здійснювався перехресний контроль різних державних та громадських органів, що знижувало можливість потрапляння недоброчесних осіб на посади суддів [11]. Власне, в будь-якій судовій реформі ключовими є механізми кадрового відбору і контролю суддів [12].

Отже, по-перше, одним із шляхів вирішення проблеми консервації судової системи є руйнування кадрового монополізму, ство-

реного за рахунок законодавчих обмежень доступу до судівських посад для людей, що не мають років стажу професійної діяльності у сфері права. Вирішити це питання можна через внесення змін до Конституції або через законодавчі зміни, згідно з якими до стажу професійної діяльності у сфері права було б прирівняно навчання на факультетах правничого спрямування вищих навчальних закладів. У такому разі судова система України змогла б отримати для участі в конкурсах суддів додатково кількадесят тисяч потенційних нових спеціалістів, які закінчували юридичні факультети, але досі працювали в бізнесі, державному управлінні тощо. Це дозволило б підвищити конкурс на посади суддів.

По-друге, призначення на посаду суддів варто було б організувати через диверсифікований механізм пропонування кандидатів у судді та так само диверсифікований механізм виключення кандидатів з числа претендентів на посади суддів різними державними органами України.

Одним із можливих механізмів конкурсного відбору суддів могло б стати регулярне висування кандидатур на заміщення посад суддів наступними суб'єктами:

а) профільним комітетом Верховної Ради України, який своїм рішенням пропонує певне визначене число кандидатів на заміщення наявних вакансій посад суддів.

б) громадськими організаціями, що тривалий час працюють у сфері утвердження правосуддя або захисту прав людини і своєю роботою заслужили авторитет (їхній перелік міг би визначатися спільним рішенням профільного комітету парламенту та Урядом), у рівній кількості кандидатів від кожної організації.

Також доцільне пряме висування кандидатів на заміщення посад суддів безпосередньо громадянами, що могло б істотно покращити авторитет судової системи в суспільстві. Як відзначає І. Кресіна, виключно призначуваність у формуванні суддівського корпусу «суперечить засадничим демократичним принципам – незалежності, політичної незаангажованості, свободи вибору, відповідальності, підзвітності судді народу» [13]. Кандидатів на посаду судді для участі в конкурсі можна було б висувати кількісно визначеною групою з громадян України через подачу заяв, із персональними розгорнутими мотиваціями підтримки ними кандидатів. Причому ці кандидати мали б відповідати усім законним вимогам до суддів,

а окремі громадяни України могли б подавати такі заяви на підтримку якогось кандидата з обмеженою регулярністю, приміром, не частіше ніж раз на рік.

Ключове питання – відбір кандидатів у судді – мало б вирішуватися через почергове виключення певного, визначеного відсотка від усіх поданих кандидатів різними державними органами України. Серед них мали б бути органи, відповідальні за державну безпеку – Служба безпеки України, комітет з питань національної безпеки Верховної Ради України, а також міжнародні організації донорів із числа держав, що підтримують європейську та євроатлантичну орієнтацію України, затверджені рішенням Кабінету Міністрів України. Ці органи мали б, виключаючи певний відсоток претендентів, сформувати перелік кандидатів, із числа яких Президент України мав би заповнювати вакантні посади суддів під час кожного регулярного конкурсу. Тож після здійснення відбору кожним державним органом Вища рада правосуддя мала б виключити таку кількість кандидатів, щоб зберегти певний конкурс серед претендентів на заміщення посад суддів, приміром, 1,2 або 1,3 на 1 посаду судді. Весь цей процес має бути законодавчо унормований разом із визначеними законодавцем квотами на відсоток виключених претендентів на заміщення посад суддів для кожного окремого органу, що матиме право здійснювати таке виключення. Остаточне призначення суддів із числа кандидатів, що пройшли всі стадії конкурсного відбору, як і передбачено Конституцією, здійснював би Президент України.

У результаті такої судової реформи Україна отримала б:

а) істотне посилення значення конкурсу на зайняття посади суддів і відповідно покращення доброчесності кандидатів, відібраних на посади суддів;

б) запровадження перехресного багатоступеневого контролю різних державних органів, а також міжнародних експертів за якістю кандидатів на посади суддів. За таких умов жоден державний орган не мав би монопольного впливу на призначення суддів, проте всі вони були б здатні здійснювати свої функції з відбору кандидатів на посади суддів що, істотно знизило б можливості потрапляння недоброчесних осіб на посади суддів. По суті, завдяки демонополізації процесу призначення суддів було б створено прозорий механізм, за якого приховати негативний досвід канди-

дата на посаду судді або провести на посаду судді завідомо непридатну кандидатуру було б вкрай складно;

в) кадрове очищення судів та доступ громадськості до висування на посади суддів через громадські ініціативи сприяло б підвищенню солідарності в суспільстві, зменшило б конфліктний потенціал у ньому, покращило б інвестиційний клімат і відповідно сприяло економічному відродженню країни, та, зокрема, істотно посилило підтримку України з боку країн Заходу.

1. JURIDICIAL REFORM IN UKRAINE: MISSION POSSIBLE? Mykhailo Zhernakov. 2017. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_5JURIDICIAL-REFORM.pdf 2. Суддя з громадянством РФ Богдан Львов програв апеляцію – суд скасував рішення про його поновлення на посаді. Радіо «Свобода», 12 червня 2024 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-skhem-y-bohdan-lvov-apelyatsiya-rishennya/32989810.html> 3. Не довіряють Верховному Суду 60% українців, пріоритетом вважають кадрове оновлення судової системи - соціопитування. 23 січня 2024 р. «Інтерфакс-Україна». URL: <https://interfax.com.ua/news/general/962429.html> 4. ДИНАМІКА ДОВІРИ СОЦІАЛЬНИМ ІНСТИТУЦІЯМ У 2021-2023 РОКАХ. КИЇВСЬКИЙ МІЖНАРОДНИЙ ІНСТИТУТ СОЦІОЛОГІЇ. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1335&page=1> 5. Aslund A.. What Went Wrong and How to Fix It: Ukraine. Peterson Institute for International Economics. Washington, DC. 2015. P. 140. 6. У Києві відбулося обговорення реформування судів присяжних. 10 червня 2024 р. Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ. URL: <https://rpr.org.ua/news/u-kyievi-vidbulosa-obhovorennya-reformuvannia-sudiv-prysiazhnykh/> 7. Ruda T.. Justice in Ukraine vs EU states: how far is Ukraine from the European standards? 02.12.2022 URL: <https://pravo.org.ua/en/blogs/justice-in-ukraine-vs-eu-states-how-far-is-ukraine-from-the-european-standards/> 8. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> 9. Про Вищу раду правосуддя: Закон України. Стаття 6. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст. 50ю URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> 10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. Стаття 94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> 11. The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe. Pedro C. Magalhães. *Comparative Politics*. 1999. Vol. 32. No. 1 (Oct.). P. 43-62. 12. Berkinshaw-Smith B. C. Judges and democratization: judicial independence in new democracies. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2017. 224 p. 13. Кресіна І.. Виборність суддів як реалізація принципу народовладдя. *Право України*. 2019. № 10. С. 155.

References

1. JUDICIAL REFORM IN UKRAINE: MISSION POSSIBLE? Mykhailo Zhernakov. Koaliciya Reanimaciyinyi Paket Reform. 2017. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/Renaissance_A4_5JURIDICIAL-REFORM.pdf
2. Suddya z gromadyanstvom RF Bohdan L'vov prograv apelyacyu — sud skasuvav rishennya pro yogo ponovlennya na posadi. Radio Svoboda. 12 chervnya 2024. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-skhemy-bohdan-lvov-apelyatsiya-rishennya/32989810.html>
3. Ne doviryayut Verhovnomu Sudu 60% ukrainciv, priorytetom H vvazhayut kadrove onovlennya sudovoyi systemy — socopytuvannya. 23 sichnya 2024. Interfax-Ukrayina. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/962429.html>
4. DYNAMIKA DOVIRY SOCIALNYM INSTITUCIYAM U 2021-2023 ROKAH. Kyyivskiy Mizhnarodniy Institut Sociologiyi. URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1335&page=1>
5. Aslund A.. What Went Wrong and How to Fix It: Ukraine. Peterson Institute for International Economics. Washington, DC. 2015. P. 140.
6. UKyievi vidbulosya obgovorennya reformuvannya sudiv prysyazhnyh. 10 chervnya 2024 r. Koaliciya Reanimaciyinyi Paket Reform. URL: <https://rpr.org.ua/news/u-kyievi-vidbulosia-obhovorennya-reformuvannya-sudiv-prysyazhnykh/>
7. Ruda T.. Justice in Ukraine vs EU states: how far is Ukraine from the European standards? 02.12.2022 <https://pravo.org.ua/en/blogs/justice-in-ukraine-vs-eu-states-how-far-is-ukraine-from-the-european-standards/>
8. Konstituciya Ukrayiny. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996. № 30. St. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
9. Pro Vyshchu radu pravosuddya: Zakon Ukrayiny Statya 6. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2017. № 7-8. St. 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>
10. Zakon Ukrayiny pro sudoustriy i status suddiv. Statya 94. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 31. St. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
11. The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe. Pedro C. Magalhães. *Comparative Politics*. Vol. 32, No. 1 (Oct., 1999), P. 43-62.
12. Berkinshaw-Smith B. C. Judges and democratization: juridicial independence in new democracies. Abingdon, Oxon; New York: Routledge, 2017. 224 p.
13. Kresina I. Vybornist suddiv yak realizaciya pryncypu narodovladdya. *Pravo Ukrayiny*. 2019. № 10. S. 155.

Palii Oleksandr. Conceptual ways of ongoing judicial reform in Ukraine

The article highlights the key problems of the judicial system of Ukraine, which are associated with risks to national security. The main attention was paid to the formation of civil support for judicial reform, as well as the implementation of an effective mechanism of checks and balances in judicial system. In the article were noted the key ways of solving these problems in the countries of Eastern Europe. Conceptual ways of ongoing judicial reform in Ukraine were noted. Solving its key problems involve the demonopolization and renewal of the judicial system, creation of a transparent and effective mechanism for the selection and appointment of judges according to the interests of society. It should be noted that this article provides only conceptual

proposals regarding the key moment of judicial reform – the appointment and selection of judges.

In order to choose the optimal way to solve the problems of the judicial system, it is worth analyzing the experience of Eastern European countries, as the closest to Ukraine. During judicial reforms, they used the following mechanisms of demonopolization of the system: 1) strengthening the competition for the position of judges and, accordingly, improving the integrity of judges selected for positions, 2) using mechanisms of checks and balances, under which cross-control of various state and public bodies was carried out, which reduced the possibility of unscrupulous persons entering the positions of judges.

The way to solve the problem of preservation of the judicial system is the destruction of the personnel monopoly created due to legal restrictions on access to judicial positions for people who do not have years of professional experience in the field of law. In proposed case, the judicial system of Ukraine would be able to receive several tens of thousands of potential new specialists who graduated from law faculties, but still worked in business, public administration, etc., to participate in judges' competitions.

Secondly, the appointment of judges should be organized through a diversified mechanism for proposing judicial candidates and a diversified mechanism for excluding candidates from among applicants for the positions of judges by various state bodies of Ukraine.

The key issue – the selection of candidates for the position of judge – should be resolved through the successive exclusion of a certain, determined percentage from all submitted candidates by various state bodies of Ukraine. Among them should be bodies responsible for state security – the Security Service of Ukraine, the Committee on National Security of the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as international experts from among the states that support Ukraine's European and Euro-Atlantic orientation, approved by the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine. These bodies should, excluding a certain percentage of applicants, form a list of candidates from among whom the President of Ukraine should fill vacant positions of judges during each regular competition. This whole process should be legislated together with quotas for the percentage of excluded applicants for the replacement of judges' positions for each separate state body that would have the right to make such an exclusion.

As a result of the proposed judicial reform concept, Ukraine would receive: a) a significant strengthening of the competition for the position of judges, b) cross-control of various state and public bodies and international donors on the quality of candidates for the positions of judges, which will drastically reduce the possibility of unscrupulous persons entering the positions of judges, c) this will increase of solidarity in society through the establishment of justice, improve the investment climate, contribute to the economic revival of the country and strengthen the support of Ukraine from the Western democracies.

Key words: democracy, justice, courts, system of checks and balances, juridical reform.