

УДК 342.56 (477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2021-1/7>

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВОСУДДЯ

**Хлистік Мирослава Андріївна,**  
старший викладач кафедри права  
Академії рекреаційних технологій і права  
ORCID ID: 0000-0002-7154-2320

**Озеруга Олександр Володимирович,**  
викладач кафедри права  
Академії рекреаційних технологій і права  
ORCID ID: 0000-0002-1090-9811

У статті порушено питання ефективності проведення судових реформ в Україні, які практично постійно відбуваються в нашій державі ще з 1991 р. – із часу здобуття Україною незалежності. Згадано про Концепцію судово-правової реформи 1992 р., Конституцію України 1996 р., Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів 2006 р., Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р., Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 р., Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., основною метою яких насамперед було створення прозорої й ефективної судової системи в Україні та забезпечення права кожного на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом. У статті звернено увагу на те, що більшість фахівців вважають реформи у сфері українського правосуддя точковими та безсистемними, оскільки немає чіткого плану дій, присутнє подекуди формальне копіювання зарубіжного досвіду без врахування особливостей національної судової системи, а ті кроки, що вже зроблені, малоефективні та суперечливі. Проведено аналіз поданої Президентом Володимиром Зеленським нової Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр. Розкрито питання щодо можливості реалізації окремих напрямів і заходів вказаної Стратегії за сучасних реалій. Наведено низку зауважень, на які вказують фахівці. Зокрема, найперше, що привертає увагу, – текст Стратегії перенасичений загальними недеталізованими формулюваннями та не містить конкретного механізму реалізації мети та завдань запропонованих заходів. Ставиться під сумнів реальність виконання Плану дій щодо реалізації Стратегії, який має бути розроблений і запроваджений найближчим часом, оскільки для реалізації Стратегії фактично залишилося менше трьох років. Піднімається питання ефективності проведення таких передбачених Стратегією заходів, як подальша оптимізація системи місцевих судів шляхом укрупнення судів, удосконалення методики визначення ставок судового збору для окремих категорій справ та ін. Водночас зазначено, що Стратегія пропонує і кілька справді необхідних і позитивних змін у судовій системі України, серед яких є положення щодо запровадження інституту мирового судді, удосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів, запровадження та розвиток інституту медіації та ін.

**Ключові слова:** *судова реформа, Стратегія розвитку системи правосуддя, зміни у судовій системі України.*

***Khlystik Myroslava, Ozeruha Oleksandr. Problem issues of reforming of the Ukrainian justice system***

*The article raises the issue of the effectiveness of judicial reforms in Ukraine, which have been happening almost constantly in our country since 1991 – since Ukraine's independence. The Concept of judicial and legal reform of 1992, the Constitution of Ukraine of 1996, the Concept of improving the judiciary to establish a fair court in Ukraine in accordance with European standards of 2006, the Law of Ukraine on the judiciary and the status of judges of 2010, the Law of Ukraine on the judiciary and status of judge of 2016, Strategy for reforming the judicial system, judiciary and related legal institutions for 2015–2020 are mentioned. The main purpose*

*of these documents was, first of all, to create a transparent and efficient judicial system in Ukraine and ensure the right of everyone to a competent, independent and impartial court. The article draws attention to the fact that most experts believe that reforms of Ukrainian justice take place pointlessly and unsystematically, as there is no clear action plan, there is sometimes a formal copying of foreign experience without taking into account the national judicial system, and the steps already taken are ineffective and contradictory. An analysis of the new Strategy for the development of the justice and constitutional judiciary system for 2021–2023 submitted by President Volodymyr Zelensky was conducted. The issue of the possibility of implementing certain directions and measures of this Strategy in the current realities is revealed. A number of comments to the Strategy are made, which are pointed out by experts. The first thing that attracts attention – the text of the Strategy is oversaturated with general non-detailed formulations and does not contain a specific mechanism for implementing the goals and objectives of the proposed measures. The reality of the implementation of the Action Plan for the implementation of the Strategy, which should be developed and implemented in the near future, is questioned, as in fact there are less than three years left for the implementation of the Strategy. Question of the effectiveness of such measures envisaged by the Strategy as further optimization of the system of local courts by consolidation of courts, improvement of the methodology for determining court fee rates are raised. Simultaneously, it is noted that the Strategy offers several really necessary and positive changes in the judicial system of Ukraine, including provisions on the introduction of the institute of justice of the peace, improving the procedure for the formation and operation of arbitration courts, introduction and development of institute of mediation, etc.*

**Key words:** *judicial reform, Strategy of justice system development, changes in the judicial system of Ukraine.*

За останні роки система правосуддя в Україні зазнала значних змін. Прагнучи наблизити наш суд до європейських і міжнародних стандартів, керівництво держави затверджує дедалі нові і нові стратегії, проводить судові реформи, кардинально змінює підходи до добору суддів, проте чи отримали ми незалежний і справедливий суд – залишається питанням відкритим.

Реформи системи українського правосуддя викликають зацікавленість і стурбованість як у представників суддівського корпусу, юристів, адвокатів, інших фахівців у галузі права, так і у звичайних громадян, не пов'язаних із юридичною сферою, але які жваво цікавляться тим, що відбувається в нашій державі, та можуть чи не щодня спостерігати, як у засобах масової інформації, соціальних мережах обговорюються вказані процеси, та долучатися до них.

Більшість фахівців вважають, що реформи у сфері українського правосуддя відбуваються точково та безсистемно, оскільки немає чіткого плану дій, присутнє подекуди формальне копіювання зарубіжного досвіду без врахування особливостей національної судової системи, а ті кроки, що вже зроблені, малоефективні та суперечливі.

У березні 2021 р. під час зустрічі із президенткою Європейського банку рекон-

струкції і розвитку Одиль Рено-Бассо Президент Володимир Зеленський заявив, що протягом трьох років повністю завершить судову реформу та створить прозору, ефективну судову систему в Україні [1]. Про створення дієвої системи правосуддя від керівників держави ми чуємо не вперше і вкотре сподіваємося на «чудо», внаслідок якого отримаємо незалежний і справедливий суд.

Конкретних якісних змін очікує правова спільнота від реалізації Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр., затвердженої Указом Президента України від 11 червня 2021 р. № 231/2021 (далі – Указ-231), але у професійних юридичних колах і науковому середовищі думки із приводу розуміння, якої саме реформи потребує судова система України, різняться. Окремі фахівці зауважують, що «певні зміни у законодавстві, що ухвалювалися протягом останніх років, є точковими, а не системними, тому не можна сказати, що відбулися хоча б перші кроки до реформування судової системи» [1]. Існує думка, що представлену Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр. (далі – Стратегія-2021) навряд чи можна вважати власне стратегією, тобто глобальним баченням необхідних систем-

них змін, оскільки реформа українського правосуддя не готова до початку навіть на стратегічному рівні, оскільки бачення такої стратегії, попри заяви, чинна влада не має. Голова правління Фондації DEJURE Михайло Жернаков вважає, що «певні позитивні моменти у цьому документі є, але їхня реалізація до системних змін не призведе» [1], і з цим не можна не погодитися.

Вітчизняна судова система практично постійно перебуває у стані реформування ще з 1991 р. – із часу здобуття Україною незалежності. Усі ці роки ми чекаємо змін на краще та реального втілення в життя кожного реформаторського кроку на шляху до справедливого дієвого правосуддя, адже усі реформи у нас проходять під гаслом забезпечення незалежності судової влади та наближення національної системи судочинства до міжнародних норм і стандартів. Зокрема, Концепцією судово-правової реформи 1992 р. (далі – Концепція-1992) передбачалося насамперед «реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою» та «гарантувати право громадянина на розгляд його справи компетентним, незалежним і неупередженим судом» [2]. Після прийняття Конституції України 1996 р. окремі положення Концепції-1992 ще тривалий час зберігали свою актуальність, хоча фактично вона втратила значення програмного документа. У Конституції України систему правосуддя окреслено у загальному вигляді та визначено засади її організації та діяльності у розділі VIII «Правосуддя», а також виокремлено питання діяльності Конституційного Суду України у розділі XII «Конституційний Суд України» [3].

У 2006 р. Указом Президента України було схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (далі – Концепція-2006). Основна мета Концепції-2006 – забезпечення становлення в Україні судівництва як єдиної системи судового устрою та судочинства, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує право особи на справедливий суд [4].

У 2010 р. з метою організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства

права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд, було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон-2010), який став базовим у судовій реформі 2010 р. [5]. У 2016 р. Закон-2010 втратив чинність (за винятком окремих положень) у зв'язку з набранням законної сили новим Законом України «Про судоустрій і статус судді» (далі – Закон-2016), у якому теж визначається організація судової влади та здійснення правосуддя на засадах верховенства права та відповідно до європейських стандартів [6]. Внаслідок судової реформи, яка стартувала після прийняття Закону-2016, був створений новий Верховний Суд, два вищі спеціалізовані суди – Вищий суд із питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд, суди загальної юрисдикції замінені окружними загальними судами із прив'язкою до адміністративно-територіального поділу України на округи. Також ліквідовані обласні апеляційні суди та створені апеляційні суди в округах.

Незважаючи на те, що сьогодні Закон-2016 зазнав більше 30 правок, пропозиції щодо внесення змін до окремих його положень продовжують надходити як від Президента України, так і від народних депутатів.

Значна частина запроваджених новацій у сфері судоустрою та правосуддя зазнали обґрунтованої критики як із боку суддівського корпусу, науковців і практикуючих юристів, так і від вітчизняних і зарубіжних правозахисних організацій.

15 червня 2021 р. набув чинності указ Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 рр.» [7]. Аналіз змісту цього документа дозволяє зробити певні висновки.

Найперше, що привертає увагу, – текст Стратегії-2021 перенасичений загальними недеталізованими формулюваннями на зразок «удосконалення», «покращення», «посилення», «підвищення», «розширення», «гармонізація» та іншими й абсолютно не містить конкретного механізму реалізації мети та завдань запропонованих заходів.

Стратегія, як у ній вказано, визначає пріоритети удосконалення положень

законодавства у сфері судоустрою, статусу суддів, судочинства та інших інститутів правосуддя, а також впровадження невідкладних заходів для забезпечення позитивних зрушень у функціонуванні відповідних правових інститутів. Деталізований перелік завдань, заходів, очікуваних результатів і показників подальшої реалізації реформи судоустрою, судочинства та інших правових інститутів відповідно до змісту Стратегії-2021 повинен відображатися у Плані дій щодо реалізації Стратегії (далі – План дій), розроблення та схвалення якого за участю представників державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних фахівців різних галузей права і міжнародних експертів згідно із п. 2 Указу-231 Президент доручив Комісії з питань правової реформи. Причому розробка та запровадження Плану дій має супроводжуватися комплексними обговореннями із залученням громадського й експертного середовища. Виникає запитання: коли буде розроблено вказаний План дій і чи залишиться час для його виконання, враховуючи, що для реалізації Стратегії-2021 фактично залишилося менше трьох років?

На нашу думку, доцільно було би разом зі Стратегією-2021 подати детальний аналіз досягнень і невдач попередньої Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. (далі – Стратегія-2015), схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 [8], адже можливі її недоліки мали би бути враховані у розробці заходів Стратегії-2021 (як вбачається, окремі завдання плавно перейшли зі Стратегії-2015 до Стратегії-2021, що наводить на невтішну думку про те, що впродовж 2015–2020 рр. нічого у цьому напрямку так і не було зроблено).

Так, одними з основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя, відповідно до Стратегії-2021 є: «недобросовісність окремих суддів, працівників органів та установ судової влади, випадки толерування корупційних проявів; недосконалість системи органів судової влади, організації їх діяльності, у т. ч. щодо фінан-

сового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів усіх рівнів; нестача суддів у місцевих та апеляційних судах, надмірне навантаження на суддів у судах усіх рівнів; відсутність дієвих механізмів альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів; недостатній рівень упровадження цифрових технологій у здійсненні правосуддя; неналежне виконання судових рішень, неефективність механізмів судового контролю за виконанням судових рішень» [7]. Практично ці самі проблеми заважали системі правосуддя виконувати поставлені перед нею завдання на належному рівні і раніше та були основними чинниками розробки Стратегії-2015. Як бачимо, реформи проходять, а проблеми залишаються.

З метою покращення доступу до правосуддя Стратегією-2021 передбачена можливість подальшої оптимізації системи місцевих судів шляхом укрупнення судів. Судді жваво обговорюють це вкрай важливе і болюче для них питання. Одні переконують, що «такі заходи, серед інших нововведень, призведуть до обмеження допуску пересічних громадян до правосуддя і, швидше за все, додадуть проблем і суддям, і населенню, роблячи правосуддя дорожчим і менш доступним для людей. Дійсно, учасникам процесу, аби дістатися до суду зі свого населеного пункту у разі, якщо справу віддадуть на розгляд судді з іншого населеного пункту, доведеться долати чималі відстані, десятки кілометрів, аби потрапити на судове засідання» [9]. Прихильники укрупнення судів не поділяють занепокоєння з цього приводу і не бачать небезпеки в об'єднанні судів, посилаючись на запровадження електронного судочинства, яке передбачає й онлайн-процес, на який відстані та кілометри не впливають.

Одним із заходів Стратегії-2021 є удосконалення методики визначення ставок судового збору для окремих категорій справ із метою усунення перешкод для доступу до правосуддя. Не зрозуміло, що мається на увазі під «удосконаленням» і чи не передбачає воно зростання судового збору настільки, що це не усуне, а навпаки, стане перешкодою для доступу до правосуддя пересічних громадян?

Є й інші зауваження до Стратегії-2021, на які вказують фахівці:

– положення стратегії щодо формування Вищої кваліфікаційної комісії суддів сформульовані надто загально і не забезпечать нової якості органу навіть за умови формального їх виконання;

– стратегія визначає, що «в перспективі» Вища кваліфікаційна комісія суддів має бути підпорядкована Вищій раді правосуддя. Це суперечить положенню про незалежність Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Також не зазначено, за яких умов має статися таке підпорядкування;

– документ пропонує вдосконалити процедуру заміщення вакантних посад у місцевих судах «окремими» конкурсними процедурами з урахуванням критеріїв доброчесності та професійності. Впровадження таких «окремих правил» може бути використане для посилення впливу недоброчесної Вищої ради правосуддя на цей процес;

– повноваження Вищої ради правосуддя відкликати суддів із відставки (які пройшли кваліфікаційне оцінювання та відповідають доброчесності) раніше аналогічним положенням хотіли повернути на посади всіх недоброчесних суддів, які пішли у відставку, бо не хотіли проходити кваліфікаційне оцінювання [1].

Слід справедливо зазначити, що президентська Стратегія-2021 пропонує і кілька справді необхідних змін у судовій системі України. Так, позитивними, на наш погляд, є положення щодо запровадження кримінальної відповідальності суддів за свавільне зловживання своїми повноваженнями під час здійснення правосуддя; встановлення додаткових підстав для припинення відставки судді, зокрема у разі допущення ним поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя; вирішення питання про тимчасове відсторонення судді від адміністративної посади одночасно з вирішенням питання про тимчасове відсторонення його від здійснення правосуддя.

Останнім часом представниками правової спільноти активно обговорюється можливість законодавчого впровадження процесу медіації у систему правосуддя, тому не дивно, що Стратегією-2021 передбачено напрями та заходи щодо розвитку альтернативного (позасудового) та досудового врегулювання спорів, зокрема:

– встановлення для окремих, категорій справ обов'язкового досудового порядку врегулювання спорів із використанням медіації та інших практик;

– опрацювання питання щодо запровадження інституту мирового судді;

– удосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів,

– запровадження та розвиток інституту медіації та ін.

Розвиток медіації й альтернативних (позасудових) методів врегулювання спорів, на нашу думку, є найбільш перспективним і нагальним за сьогоднішніх реалій. Враховуючи перенавантаження судової системи та тривалість розгляду справ у судах, позасудове вирішення окремих категорій спорів є більш ефективним, безболісним і меншшовартісним.

Цікавою у Стратегії-2021 є думка щодо можливості запровадження подальшого поступового переходу до моделі: одна область – один апеляційний суд, у складі якого будуть утворюватися палати із розгляду кримінальних, цивільних, адміністративних і господарських справ, але це питання потребує більш тривалого професійного обговорення та прорахування усіх необхідних юридичних і технічних моментів.

Отже, реформа українського правосуддя формально триває, чергова Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства затверджена, і лише час покаже, наскільки результативною вона виявиться.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Судова реформа Зеленського. Як зміниться правосуддя України? *Радіо Свобода*: вебсайт. URL: <https://www.radiosvoboda.org> (дата звернення: 17.06.2021).
2. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> (дата звернення: 17.06.2021).
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 17.06.2021).

4. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 травня 2006р. № 361/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006> (дата звернення 17.06.2021).

5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010р. № 2453-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> (дата звернення 17.06.2021).

6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 17.06.2021).

7. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента від 11 червня 2021 р. № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021> (дата звернення 17.06.2021).

8. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015р. № 276/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 17.06.2021).

9. Кривенький О. Укрупнення судів: проблеми і перспективи. *Громадська думка про правотворення*: інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. 2018. № 1 (145). С. 18–22. URL: <http://www.nbuviap.gov.ua/images/dumka/2018/1.pdf> (дата звернення 17.06.2021).

#### REFERENCES:

1. Sudova reforma Zelenskoho. Yak zminytsia pravosuddia Ukrainy? [Judicial reform of Zelensky. How will the justice of Ukraine change?]. Radio Svoboda: veb-sait. Retrieved from: <https://www.radiosvoboda.org> [in Ukrainian].

2. Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on the Concept of judicial and legal reform in Ukraine № 2296-XII. (1992, April 28) Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2296-12> [in Ukrainian].

3. Constitution of Ukraine. (1996, June 28) Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

4. Decree of the President of Ukraine on the Concept of improving the judiciary for the establishment of a fair court in Ukraine in accordance with European standards № 361/2006. (2006, May 10). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361/2006> [in Ukrainian].

5. Law of Ukraine on the judiciary and the status of judges № 2453-VI. (2010, July 7). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> [in Ukrainian].

6. Law of Ukraine on the judiciary and the status of judges № 1402-VIII. (2016, June 2). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> [in Ukrainian].

7. Decree of the President of Ukraine on the Strategy for the development of the justice system and constitutional judiciary for 2021–2023 № 231/2021. (2021, June 11). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021> [in Ukrainian].

8. Decree of the President of Ukraine on the Strategy for reforming the judicial system, judiciary and related legal institutions for 2015–2020 № 276/2015. (2015, May 20). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> [in Ukrainian].

9. Kryvenkyi, O. (2018). Ukрупnennia sudiv: problemy i perspektyvy. [Consolidation of courts: problems and prospects]. *Hromadska dumka pro pravotvorennia: informatsiino-analitychnyi biuleten na bazi operatyvnykh materialiv*. № 1 (145). P. 18–22. Retrieved from: <http://www.nbuviap.gov.ua/images/dumka/2018/1.pdf> [in Ukrainian].