

УДК 347.9(477)

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ**

Кравчик М.Б., аспірант  
Львівський університет бізнесу та права

У статті проведено теоретичний аналіз наукових і нормативних підходів до пріоритетних напрямів судової реформи в Україні на сучасному етапі. Узагальнено законодавчі зміни в національному законодавстві. Визначено актуальні проблеми впровадження в практику нових підходів до організації та здійснення правосуддя. Розроблено пріоритетні напрями судової реформи в Україні.

**Ключові слова:** *судова реформа, правосуддя, реформування судової влади, судова система.*

В статье проведен теоретический анализ научных и нормативных подходов к приоритетным направлениям судебной реформы в Украине на современном этапе. Осуществлен обзор законодательных изменений в национальном законодательстве. Определены актуальные проблемы внедрения в практику новых подходов к организации и осуществлению правосудия. Разработаны приоритетные направления судебной реформы в Украине.

**Ключевые слова:** *судебная реформа, правосудие, реформирование судебной власти, судебная система.*

Krawczyk M.B. PUBLIC POLICY OF REFORMING THE JUDICIAL SYSTEM IN UKRAINE

The article presents the theoretical analysis of the scientific and normative approaches to priority areas of current judicial reform in Ukraine. The legislative changes in national legislation are overviewed. There are determined current problems in the implementation of new approaches to the organization and administration of justice. The priority directions of judicial reform in Ukraine are developed.

**Key words:** *judicial reform, justice, reform of the judiciary, judiciary.*

**Постановка проблеми.** Президент України 27.10.2014 р. підписав указ, яким затвердив Положення про Раду з питань судової реформи та її персональний склад [1]. До неї увійшли 32 експерти, у тому числі представники Ради Європи, ОБСЄ, проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». Експерти Ради – це представники наукових кіл, кращих українських університетів, які займаються підготовкою спеціалістів у галузі права, юристи-практики, адвокати, судді, представники міжнародних організацій та українські експерти з громадських ініціатив. Рада з питань судової реформи є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Проведення судової реформи Президент України визначив одним із першочергових завдань та підкреслив важливість створення судової системи, яка відповідатиме європейським стандартам і користуватиметься незаперечною довірою громадян. Проведення судової реформи в Україні є однією з ключових вимог, на яких наполягає як українське експертне середовище, так і міжнародні партнери України.

Позицію щодо необхідності й нагальності перетворень у судовій системі поділяє також українське суспільство. Так, згідно з результатами загальнонаціонального опитування лише 1,5% населення не бачать особливої потреби в проведенні реформи у сфері судочинства взагалі. Майже для половини населення (46%) судова реформа є одним із найбільш актуальних і нагальних завдань, а тому її має бути розпочато якнайшвидше. Водночас ще 34% населення вважають, що реформа є необхідною, проте налаштовані менш радикально щодо строків її старту та вважають, що нині є більш актуальні завдання.

Частковий і обережний зміни судової системи як шлях її реформування підтримують лише 8%

українців, а в непотрібності будь-яких змін взагалі впевнені лише 1% опитаних. Більшість громадян вважають, що судова система в межах реформи повинна зазнати серйозних змін. При цьому 46% упевнені, що такі заходи мають носити радикальний характер та означати докорінні зміни практично всього в сучасній системі судочинства, а ще 34% вважають, що зміни мають бути істотними, проте наголошують, що абсолютно все міняти не можна [2, с. 2].

**Аналіз досліджень і публікацій.** В основу публікації покладено розробки й наукові погляди таких відомих учених, як О. Хотинська-Нор, С. Балан, А. Маляренко, О. Антонюк. Нами проаналізовано норми національного й міжнародного законодавства. Проте слід підкреслити, що судова реформа в Україні на сучасному етапі потребує додаткового наукового осмислення пріоритетних напрямів її реалізації з пошуком найбільш дієвих механізмів її втілення та ефективності, чим саме обумовлюється актуальність цієї тематики.

Метою судової реформи є реальна реалізація права кожного на справедливий судовий розгляд його справи незалежним професійним і неупередженим судом та забезпечення такого рівня правової культури в суспільстві, який гарантуватиме практичну реалізацію принципу верховенства права в Україні. Зазначена мета досягається як через створення дієвих механізмів очищення судової системи від непрофесійних, корумпованих і політично заангажованих суддів, так і через реформування існуючої системи судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів та підвищення рівня правової культури громадян України.

Українські суди мають захищати права й свободи людини, відстоювати європейські цінності, провадити неупереджене судочинство з



належною якістю, ефективністю та в розумні строки. Результатами реформ, на нашу думку, мають стати незалежність суддів, подолання корупції в судах, впровадження ефективних судових процедур та їх належне виконання, що у свою чергу забезпечить відновлення довіри суспільства до судової гілки влади.

Відповідно, **метою статті** є загальнотеоретичне обґрунтування основних підходів державної політики до реформування судової влади в Україні на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні реформування судової системи України перебуває на стадії пошуків концептуальних засад і практичних методів їх реалізації. Через брак одностайної позиції експертів, фахівців, суддів і політиків щодо основних напрямів очікуваних реформ постає необхідність детального дослідження цього питання. Актуальність проблем дієвої судової влади обумовлюється тим першочерговим завданням, яке покладалось на неї в правовій державі, – захистом прав громадян. Створити таку судову владу в Україні є завданням судової реформи, яка вже досить довго триває та етапи якої не завжди були логічними й послідовними, а іноді навіть дуже суперечливими [3, с. 6].

Спочатку проаналізуємо зміст основного підходу до реформування судової системи України за сучасних умов. Термін «реформа» (з лат. *reformo* – перетворюю) означає перетворення, зміну, нововведення, яке не знищує підвалини існуючої структури [4, с. 901]. Етимологічно він характеризує зміну форми об'єкта, що знаходить свій прояв у засобах його взаємодії із зовнішнім середовищем і позначається на результатах його функціонування (життєдіяльності). Однак, як свідчить судова практика, ступінь зміни об'єкта може бути як суттєвим (докорінна судова реформа), так і поверховим, коли проведені зміни не впливають на кінцевий результат його діяльності.

Перший крок щодо визначення судової системи після проголошення України як самостійної й незалежної держави було зроблено в Законі України «Про правонаступництво України» [5], у ст. 4 якого встановлено, що суди, сформовані на підставі Конституції Української РСР, діють до створення системи судів на підставі нової Конституції України. Із часом основні напрями, завдання й перспективи реформування судової системи було викладено в 1992 р. в Концепції судово-правової реформи [6]. Цей документ передбачав поетапне реформування успадкованої від СРСР системи судових установ. Деякі положення цього акта було втілено, а деякі так і залишилися на папері. Однак це був перший дійсно глибоко продуманий, актуальний програмний документ, що визначив структуру й черговість завдань щодо проведення в країні судово-правової реформи. Основною її метою було створення в державі такої системи судоустрою, яка забезпечила б високу якість суддівства за рахунок чіткого розмежування судової спеціалізації за галузевим принципом. Ця мета набула свого ключового визначення в Конституції України 1996 р., згідно з якою виокремлювалися 2 гілки судової системи: суди загальної та конституційної юрис-

дикції. Остання була представлена єдиним судовим органом – Конституційним Судом України, а система судів загальної юрисдикції поділялася на загальні та спеціалізовані суди. Найвищим органом судів загальної юрисдикції визнавався Верховний Суд України.

Після сплину 5-річного строку після прийняття Конституції України в авральному порядку було внесено низку змін до Закону УРСР «Про судоустрій України» 1981 р. І хоча такі поспішні зміни викликали певні проблеми, саме із цього часу відлічують другий етап судово-правової реформи, який у правових джерелах дістав назву «мала судова реформа». Уже в 2002 р. було прийнято нову редакцію цього закону, який став системним документом, що визначив побудову судової системи, види й основні засади функціонування органів судової влади, питання фінансового та організаційно-кадрового забезпечення судів, статус носіїв судової влади та інші важливі питання. Однак реалізація зазначеного закону виявила низку недоліків і проблем під час його застосування, головними з яких були такі: а) недосконалість правового регулювання діяльності судової системи, що виявилась у частині побудови системи судів; б) недоліки в структурі й порядку функціонування кваліфікаційних комісій суддів; в) визначення процедурних норм щодо добору кандидатів і призначення на посаду суддів тощо.

Наступний крок реформування судової системи ініціюється Президентом України. В Указі Президента України «Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» від 10.05.2006 р. [7] підведено підсумки пройдених етапів судово-правової реформи та окреслено перспективні завдання нового етапу реформ. Однак цей документ не зміг об'єднати всі політичні сили країни для завершення судової реформи. Саме тому перед наукою й практикою постало завдання розробити нову концепцію реформування судової влади та затвердити її парламентом для консолідації всіх зусиль у завершенні реформування інститутів судової влади.

Наступним визначальним кроком у напрямі оптимізації судової системи держави відповідно до європейських стандартів правосуддя став новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», прийнятий 07.07.2010 р. [8]. Він визначив правові засади організації судової влади й відправлення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права; визначив систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему й порядок здійснення суддівського самоврядування; встановив систему та загальний порядок забезпечення діяльності судів; урегулював інші питання судоустрою й статусу суддів.

Судова реформа 2010 р., попри деякі символічні позитивні новели, погіршила доступність правосуддя для людей і суттєво підірвала суддівську незалежність, що закономірно позначилося на катастрофічному падінні рівня довіри до неї з боку громадян. Можна без пе-

ребільшення констатувати, що влада цілком використала свої можливості для розширення правового й позаправового арсеналу засобів впливу на судову гілку влади. Забезпечення прав громадян на справедливий суд не входило до переліку основних цілей останнього етапу судової реформи. Крім того, судова реформа майже оминула увагою функціонування інших державних інститутів (прокуратури, системи виконання судових рішень, системи виконання покарань тощо) [9, с. 19].

Однак головною проблемою судової реформи стала дезінтеграція й розбалансованість судової системи України. Адже законом ліквідовано інструменти впливу Верховного Суду України на судову практику судів. Верховний Суд України втратив повноваження надавати роз'яснення судам щодо тлумачення й застосування законодавства, хоча за вищими спеціалізованими судами це право зберігалось. За ним залишилося право перегляду рішень вищих спеціалізованих судів лише в разі неоднакового застосування норм матеріального, проте не процесуального права. Однак існують і протилежні погляди на судову реформу 2010 р. Зокрема, А. Маляренко наводить низку суттєвих переваг, які ця судова реформа внесла в розвиток правосуддя в Україні [10].

Реформування судової влади на сучасному етапі розпочато 12.02.2015 р., коли Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд», який було підписано Президентом України 24.02.2015 р. [11]. Закон спрямовується на спрощення доступу громадян до правосуддя, запроваджує прозорі конкурсні процедури добору суддів, передбачає посилення відповідальності суддів та антикорупційні механізми для очищення суддівського корпусу.

Однак перш ніж реформувати судову систему, необхідно чітко окреслити цілі, яких буде досягнуто завдяки цим реформам. А метою останніх, на нашу думку (і це підтверджує сучасний стан судочинства), має стати створення належних правових умов, які полегшать доступ громадян до системи судового вирішення суперечок і конфліктів, підвищать ефективність і прозорість діяльності судової влади, забезпечать реальні правові й інституційні гарантії охорони та захисту прав і свобод людини й громадянина. Фундаментом ефективної судової системи мають стати принципи незалежності, доступності, верховенства права, справедливості й професіоналізму суддів.

І в цьому контексті, безумовно, дуже показовими є слова Президента України, що і йому, і всьому суспільству потрібен суд, який захищає закон і громадянина: «Суспільство зараз вимагає підвищення ефективності судової системи, і ми повинні створити судову систему, яка забезпечує і верховенство права, і ефективний захист людини. Не захист міфічних інтересів держави, а захист громадянина» [12].

Наступним концептуальним правовим документом у сфері реформування судової влади стала Стратегія реформування судочинства, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затверджена Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276 (далі – Стратегія). У Стратегії зазна-

чено, що серед першочергових реформ, які необхідно впровадити, особлива увага приділяється судовій реформі, метою якої є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки [13]. Метою Стратегії є визначення пріоритетів реформування системи судочинства, судочинства й суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципу верховенства права та забезпечення функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного й справедливого суду, а також європейським цінностям і стандартам захисту прав людини.

Підтримуємо О. Антонюка, що подальша демократизація України має відбуватися через посилення ролі судової влади, забезпечення гарантій незалежного, неупередженого, професійного правосуддя, що логічно висуває проблематику проведення судової реформи на одне з пріоритетних місць у процесі правотворення й державного будівництва в Україні [14, с. 142]. Вважаємо, що за умови впровадження дієвих механізмів реалізації мети й завдань Стратегії досягнути таких задумів цілком можливо.

**Висновки.** З огляду на аналіз висвітлених загальних підходів до реформування судової влади вважаємо за доцільне виокремити такі пріоритети судової реформи в Україні на сучасному етапі:

1) *створення дієвих механізмів забезпечення незалежності суддів.* Реалізація цього завдання можлива за умови реформування органів, які відповідають за формування суддівського корпусу та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, зокрема, Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Також є доцільним запровадження процедури публічного формування складу Верховного Суду України та Конституційного Суду України. Варто кардинально переглянути систему соціального захисту й соціального забезпечення суддів відповідно до європейських стандартів, і лише після цього можливо суттєво визначити організаційно-правові заходи й засоби щодо їх удосконалення;

2) *підвищення рівня відповідальності суддів та механізмів забезпечення прозорості їх діяльності.* Ефективність реалізації цього пріоритету судової реформи можлива за таких умов: а) зміни порядку призначення судді на посаду, у тому числі процедур добору кандидатів, відбіркового й кваліфікаційного іспитів, підготовки та навчання кандидатів на посади суддів, за допомогою передбачення, зокрема, чіткої послідовності окремих етапів, прозорості й публічності проведення кожного з них; б) підвищення вимог для призначення на посаду судді, зокрема, щодо віку й досвіду; в) запровадження розширеного декларування доходів і витрат суддів та членів їхніх сімей; г) розширення переліку підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та диференціювання видів дисциплі-





нарних санкцій; г) удосконалення процедури оскарження суддею рішення про притягнення його до дисциплінарної відповідальності; д) публічних обговорень та врахувань думки громадськості в процесі призначення на посаду судді.

Сучасна судова реформа має здійснюватися в спосіб системного реформування законодавства, яке відповідатиме сучасним європейським і міжнародним стандартам судочинства. Побудова сильної, незалежної, якісної судової системи – головна передумова утвердження принципів правової держави, необхідний крок на шляху до інтеграції нашої держави в європейський правовий простір. Тому прийняття відповідних законодавчих актів належить до першочергових завдань державної політики реформування судової влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Положення про Раду з питань судової реформи : Указ Президента України від 27.10.2014 р. № 826 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18332.html>.
2. Судова реформа: точки напруги : [аналітичний звіт] / Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно із соціологічною службою Центру Разумкова. – К., 2014. – 30 с.
3. Хотинська-Нор О. До питання тлумачення поняття «судова система» / О. Хотинська-Нор // Судова апеляція. – 2014. – № 3. – С. 6–11.

4. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / В. Яременко, О. Сліпущко. – К. : Аконт, 2000. – Т. 3. – 2000. – 928 с.
5. Про правонаступництво України : Закон України від 12.09.1991 р. № 1543 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.
6. Про Концепцію судово-правової реформи : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 426.
7. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10.05.2006 р. № 361 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – Ст. 1376.
8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 1468.
9. Балан С. Судова реформа в Україні: чи можливий прогрес? / С. Балан. – К. : Школа політичної аналітики, 2013. – 40 с.
10. Маляренко А. Окремі переваги судової реформи / А. Маляренко // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – № 1(23). – С. 140–143.
11. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 р. № 192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/192-19>.
12. Порошенко П. Судову реформу необхідно провести негайно / П. Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.newsru.ua/ukraine/29oct2014/reforma.html>.
13. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. : Указ Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/19452.html>.
14. Антонюк О. Модернізаційний досвід судової політики держав пострадянського простору / О. Антонюк // Грані. – 2015. – № 1. – С. 141–147. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani\\_2015\\_1\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Grani_2015_1_28.pdf).

УДК 349.2

## СПЕЦІАЛЬНА ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ЗМІНИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Світовий В.О., студент  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена порівняльному аналізу спеціальної дисциплінарної відповідальності працівників органів прокуратури на основі Законів України «Про прокуратуру» 1991 та 2014 рр.

**Ключові слова:** спеціальна дисциплінарна відповідальність, працівники органів прокуратури, дисциплінарні стягнення, кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів.

Статья посвящена сравнительному анализу специальной дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры на основании Законов Украины «О прокуратуре» 1991 и 2014 гг.

**Ключевые слова:** специальная дисциплинарная ответственность, работники органов прокуратуры, дисциплинарные взыскания, квалификационно-дисциплинарная комиссия прокуроров.

Svitovyi V.O. SPECIAL DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF EMPLOYEES OF THE PROSECUTION: CHANGES IN NATIONAL LEGISLATION.

The article deals with the comparative analysis of the special disciplinary liability of employees of the Prosecution on the basis of the Laws of Ukraine “On Prosecution” 1991 and 2014.

**Key words:** special disciplinary liability, employees of the Prosecution, disciplinary penalties, Qualifications and Disciplinary Commission of Prosecutors.

**Постановка проблеми.** Євроінтеграційні процеси в Україні зумовлюють реформування всіх сфер суспільного життя, у тому числі реформування законодавства, що стосується працівників органів прокуратури. Питання прокурорської дисципліни та відповідальності безпосередньо пов'язані з авторитетом системи органів прокуратури, а тому потребу-

ють належного законодавчого врегулювання. 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято нову редакцію Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII (далі – новий Закон) [1], яким було внесено суттєві зміни в діяльність органів прокуратури України, зокрема щодо питань притягнення особи до дисциплінарної відповідальності.