

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.56

РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

**О.А. УЛЮТІНА, кандидат юридичних наук,
С.М. ГОЛУБ, студентка 3 курсу юридичного факультету,
Національний університет
біоресурсів і природокористування України**

Охарактеризовано реформування судової системи України на основі досвіду Європейських країн, мета якого – формування правової держави.

Реформа, судова влада, судова система, європейська інтеграція, Європейський союз, Європейська політика сусідства, Європейський інструмент сусідства та партнерства.

Наша держава знаходиться на етапі реформування судової влади і переймає європейський вектор. Цей процес включає підготовку урядового законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законодавчих актів щодо удосконалення засад організації та функціонування судової влади відповідно до європейських стандартів.

Метою та завданням даної статті є охарактеризувати основні положення і заходи судової реформи в контексті європейської інтеграції.

Питання реформування судової влади досліджували такі науковці, як: А. Кудряченко, В. Татаренко, С. Ківалов, Л. Москвич та ін.

Як у первісних віруваннях світ тримався на трьох китах, так на даному етапі розвитку держава тримається на трьох гілках влади – законодавчій, судовій, виконавчій. Демократія заповонила кожному «ниточку» свідомості постіндустріального суспільства. Ми виховані на засадах рівності, моральності, справедливості та братерства. І здавалось ще з дитячого садка в дитячих серцях засіюють це зерно мудрості, але, як показала практика і події, що відбулися в листопаді 2013 р. – січні 2014 рр., мало виховати націю, потрібно створити умови для її розвитку та росту.

Відповідно до ст. 1 Основного Закону Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава, а державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) [1].

Як зазначає А. Кудряченко, в Україні відбуваються значні трансформаційні зміни, мета яких – формування правової держави. Для її утвердження слід також провести інвентаризацію всього масиву законодавства та скасувати закони, що суперечать потребам правової держави і суспільного життя. Також необхідно окреслити та проводити чітку правову політику; розробити відповідні нові нормативні акти, ухвалення яких

продиктоване сучасними умовами й об'єктивними потребами правового регулювання; адаптувати вітчизняне законодавство до законодавства ЄС, що передбачено курсом України на інтеграцію в єдину Європу тощо. Результатом усіх цих заходів має стати забезпечення верховенства права, правового характеру чинного законодавства, істотне обмеження відомчої нормотворчості, оскільки підзаконні нормативно-правові акти (різні інструкції, розпорядження тощо) нерідко приймаються всупереч закону й паралізують його дію. Важливою складовою руху на шляху до правової держави має стати реформування судової системи, чітке впорядкування процесу правотворчості, розмежування правотворчих повноважень органів законодавчої та виконавчої влади [2, с. 9].

Тому потрібно прислухатись до думки В.Б. Татаренко про те, що слід звертати увагу не тільки на рівень відповідності українського законодавства законодавству ЄС за формою та змістом (формальний критерій), але також і на органічну відповідність українського законодавчого масиву європейським нормам і стандартам, що реалізується через правозастосовну практику, розвиток сучасних методів тлумачення нормативно-правових актів, застосування принципів права ЄС в українських судах, зміцнення незалежної української судової системи, а також забезпечення ефективності застосування адаптованого законодавства. Україні необхідно взяти все найкраще із скарбниці європейського права [3, с. 115].

Отже, яким чином Україні як державі, що має сильну законодавчу платформу, переформувати її так, щоб «конструкція» залишилась цілою і не дала тріщини. Як зазначає С. Ківалов, судоустрій – це каркас судової влади і основа для вдосконалення судочинства. Змодернізувавши судоустрій, можна буде впритул перейти до вдосконалення судово-процесуальних кодексів [4, с. 4].

Ось тут і виникають питання: якими силами? За чиєї підтримки? Якими засобами? Які завдання треба поставити задля реформування судової системи України в контексті європейської інтеграції?

Щодо України, то конкретні напрями реалізації Європейської політики сусідства закріплюються в конкретних планах дій. Україна в цілому повинна отримати користь від розширення ЄС, оскільки, зокрема, географічна близькість надасть їй доступ до найбільшого єдиного ринку в світі, що налічує майже півмільярда споживачів, а Україна має традиційні торгівельні та інвестиційні відносини з багатьма новими членами ЄС.

Так, важливою програмою в стосунках між ЄС та Україною була Угода про партнерство та співробітництво, що підписана 16 червня 1994 р. і набрала чинності з 1 березня 1998 року. Вона, очевидно, не є чистим проектом у рамках ЄПС, оскільки була підписана значно раніше, однак хронологічно охоплює частково й період дії Європейської політики сусідства.

Основним же напрямом реалізації ЄПС для України було підписання так званого «Плану дій Україна – ЄС», що являє собою двосторонню угоду між Україною та Європейським Союзом. Ця угода визначає програму політичних і економічних реформ з коротко- та довготерміновими пріоритетами. «План дій Україна – ЄС» був підписаний 21 лютого 2005 р на період трьох років. Він визначає комплексні рамки співробітництва з Україною і окреслює всі ключові

моменти реформи. Згідно з «Планом дій Україна – ЄС» в рамках ЄПС випробувані інструменти надання допомоги Україні будуть і далі впроваджуватися, але стануть доступними й нові механізми розвитку: Twinning і TAIEХ. Інструмент Twinning в рамках ЄПС – це основний інструмент для «підтримки процесу наближення до норм і стандартів законодавства ЄС».

Незабаром, 24 листопада 2009 р., на заміну «Плану дій Україна – ЄС» та з метою підготовки до впровадження майбутньої Угоди про асоціацію Україна – ЄС вступив у силу Порядок денний асоціації Україна – ЄС.

Як уже зазначалося, до 2007 р. допомога ЄС країнам ЄПС надавалася завдяки численним регіональним програмам, таким як Тасіс для України. З 1 січня 2007 р. як частина реформи інструментів допомоги ЄС, Тасіс та інші численні програми (MEDA) були замінені одним інструментом – Європейським інструментом сусідства та партнерства (далі – ЄІСП). 7 березня 2007 р. ЄС прийняв Європейський інструмент сусідства та партнерства на період 2007–2013 років. Він буде логічним продовженням ЄПС. ЄІСП розроблений як більш гнучкий і керований політичними потребами інструмент. Його мета – сталий розвиток і наближення до норм та стандартів законодавства ЄС [5, с. 288–289].

Відповідно до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» вирішення проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави.

За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 р. і 2013 р. вона займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження.

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень і притягнення винуватців до відповідальності, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого і другого раундів оцінки, лише 13 рекомендацій виконано, незважаючи на шість років роботи і три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три рекомендації. З антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейського Союзу імплементовано лише невелику частину, що стосується криміналізації корупції. Ключові рекомендації GRECO та ЄС стосовно

утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними.

При цьому Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики.

Однією з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері стала відсутність всупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану та ефективності її виконання.

У зазначеній Стратегії відсутній також механізм моніторингу та оцінки її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом та в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість.

Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні в Україні фактично відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б враховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

У зв'язку із викладеним вище необхідно ухвалити новий стратегічний документ, який би визначив першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері.

За даними соціологічних досліджень, зокрема «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer) від Transparency International та Gallup International Association, найкорумпованішою сферою українці вважають судову владу (66 відсотків). Подібні результати продемонстрували підсумки дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова: судову владу українці вважають найбільш корумпованою сферою, а 47 відсотків опитуваних переконані, що у судовій владі корупцією охоплено все. За даними Світового Індексу Правосуддя (World Justice Project – Rule of Law Index), Україна у сфері «відсутність корупції» в судовій системі зайняла 94 місце з 99 проаналізованих країн.

Згідно із судовим індексом, який визначається Європейською бізнес-асоціацією, судова влада дискредитувала себе також в очах бізнес-середовища: за всіма складовими індексу оцінка судочинства в Україні є негативною.

Однією з основних причин руйнування судової влади є невдало реалізована у 2010 р. судова реформа: прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» негативно вплинуло на органи суддівського самоврядування – вони стали повністю залежними від політичної влади. Політичні принципи формування Вищої ради юстиції та нечітко сформульовані підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності призвели до того, що судді фактично втратили гарантії незалежності своєї діяльності. Механізм добору суддів характеризувався зловживаннями з боку органів, відповідальних за цю процедуру.

Першим кроком у реформуванні судової влади стало прийняття 8 квітня 2014 р. Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»,

який сприяв створенню правових передумов для самоочищення судової влади за безпосередньої участі громадськості.

Зважаючи на те, що основні засади судоустрою та статусу суддів закріплені у Конституції України, необхідно забезпечити врахування міжнародних стандартів у сфері судочинства під час внесення змін до Конституції України [6].

Відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» визначено правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції (далі – перевірка суддів) як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплінарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості [7].

Важливим інструментом реформування судової системи є фінансований ЄС проект «Підтримка реформ у сфері юстиції», що спрямований на підтримку консолідованих секторальних реформ у галузі правосуддя в Україні. Проект розрахований на 38 місяців та передбачає безпосереднє залучення країн-членів ЄС. Він збере за одним столом представників усіх заінтересованих сторін, щоб допомогти їм із розробкою спільної стратегії реформування галузі. Стратегія буде впроваджуватися за допомогою потужного механізму секторальної координації, згідно з щільним графіком реалізації та за багаторічної фінансової підтримки від українського уряду [8].

Одним із пріоритетних завдань, визначених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, є формування нової системи влади на принципах верховенства права, відкритості й прозорості діяльності органів державної влади, протидія корупції, передусім у вищих органах державної влади.

4 червня 2014 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», який дозволив перейти до другої фази лібералізації ЄС візового режиму для України.

Даним Законом, положення якого спрямовані на забезпечення виконання рекомендацій експертів Європейської Комісії та Групи держав проти корупції (GRECO), істотно удосконалено українську систему запобігання і протидії корупції, зокрема, в частині криміналізації корупції, фінансового контролю стосовно майнового стану публічних службовців, посилення гарантій захисту викривачів фактів корупції, а також мінімізації проявів корупції в приватному секторі.

2 липня 2014 р. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження «Про затвердження плану невідкладних заходів з подолання корупції» [9] (№ 647-р), яким затверджено план відповідних заходів, спрямованих на забезпечення мінімізації проявів корупції шляхом формування ефективної антикорупційної політики; підвищення доброчесності публічної служби; посилення відповідальності за корупційні діяння; проведення реформи судової системи та органів кримінальної юстиції; позбавлення можливості користуватися доходами від злочинної діяльності; спрощення умов ведення

бізнесу; створення ефективної системи надання адміністративних послуг; забезпечення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній на виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO); моніторингу законності використання бюджетних коштів та приватизаційних процесів; забезпечення доступу до інформації (далі – План невідкладних заходів).

Важливим питанням у контексті приведення української правової системи у відповідність до міжнародних стандартів є створення спеціалізованого правоохоронного антикорупційного органу, який відповідатиме за боротьбу з корупцією серед посадових осіб високого рівня та корупційними злочинами, які становлять особливу суспільну небезпеку.

Тому Урядом було розроблено пакет законопроектів, спрямованих на формування антикорупційної законодавчої бази, які у жовтні 2014 р. прийняті Верховною Радою України, зокрема:

– Закон України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції»;

– Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»;

– Закон України «Про запобігання корупції» (розроблений спільно з громадськими експертами ініціативи «Реанімаційний пакет реформ» та за участю експертів Департаменту юстиції США);

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів»;

– Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Отже, на даному етапі реформування судової системи, ми підтримуємо думку Д. Захарова, який запропонував внести зміни до Конституції, що повинні обов'язково супроводжуватися пакетом змін до законодавства про судоустрій, статус суддів і судочинство, інакше вони лише посилять залежність суддів. Відповідні зміни навіть доцільно прийняти, не очікуючи змін до Конституції.

Зміни до законодавства повинні обов'язково передбачати:

– реформу системи суддівського самоврядування. Потрібно спростити її шляхом відмови від призначуваних органів – конференцій та рад суддів загальних і спеціалізованих судів, щоб кожен суд міг делегувати свого представника до вищих органів суддівського самоврядування. Це, очевидно, потребуватиме збільшення кількості делегатів, але й впливати політичними засобами на таку кількість суддів буде складніше. Крім цього, необхідно наділити збори суддів повноваженням призначати голів судів;

– реформу системи добору суддів. Слід, зокрема, передбачити конкурсні механізми просування суддів по службі за об'єктивними критеріями. Визначати суд, де суддя має працювати; переводити його до іншого суду має бути повноваженням Вищої ради юстиції, яке реалізується за результатом конкурсу;

– реформу системи дисциплінарної відповідальності суддів. Потрібно чіткіше визначити підстави для дисциплінарної відповідальності; запровадити

пропорційні санкції, встановити строки давності для притягнення до дисциплінарної відповідальності, передбачити змагальну процедуру дисциплінарного провадження, створення єдиного дисциплінарного органу. У складі Вищої ради юстиції слід виділити постійно діючі кваліфікаційну і дисциплінарну колегії, відмовившись від Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

– зміцнення ролі Верховного Суду у формуванні послідовної судової практики;

– перегляд ставок судового збору. Необхідно усунути дискримінацію позивачів при поданні позовів з вимогами майнового характеру до органів влади [10, с. 276].

Список літератури:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). –1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кудряченко А. Ідея правової держави в контексті європейської інтеграції України / Андрій Кудряченко // Віче. – 2010. – № 16 . – С.9–12.
3. Татаренко В. Б. Євроінтеграційні процеси в судовій владі України / В. Б. Татаренко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. – 2009. – Т. 122. – Вип. 109. – С. 115–120. – (Серія «Політологія»).
4. Ківалов С. Потрібна здорова Феміда / Сергій Ківалов // Голос України. – 2009. – № 59(4559). – С. 4–5.
5. Європейська інтеграція : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 464 с.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
7. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 23. – Ст. 870.
8. Експерти ЄС сприяють реформуванню судової системи України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euukrainescoop.net>
9. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 647-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
10. Захаров Д. О.Рішення апеляційного суду та їх правові властивості [Текст] / Д. О. Захаров // Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи : матеріали наук.-прак. конференції (м. Харків, 18–19 квітня 2002 р.). – К. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 273–276.

Охарактеризовано реформування судової системи України на основі опыта європейських стран, цель которого – формування правового государства.

Реформа, судебная власть, судебная система, европейская интеграция, Европейский союз, Европейская политика соседства, Европейский инструмент соседства и партнерства.

Characteristics of the judicial system in Ukraine based on the experience of European countries aimed at formation of law.

Reform the judiciary, the judicial system, European integration, European Union, European Neighbourhood Policy, European Neighbourhood and Partnership Instrument.