

## РОЗДІЛ 10

# СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.97

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-10/167>

### РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК ГОЛОВНИЙ КРОК ВСТУПУ ДО ЄС

### REFORMING THE JUDICIARY AS THE MAIN STEP OF ACCESSION TO THE EU

Гончарук О.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри порівняльного і європейського права  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Матвійчук М.А., доктор філософії у галузі 081 Право,  
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін  
Навчально-науковий інститут права імені Іоаннікія Малиновського Національного університету «Острозька академія»

Хребтова А.А., к.наук з держ.упр.,  
доцент кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

У статті розкриті особливості реформування судової системи України у контексті євроінтеграційних процесів з позиції практичного аспекту. Визначено, що привести судову систему до європейських стандартів в Україні намагаються з 2014 року. Значні політичні зміни у 2019 році відкрили нові початки для судової реформи та можливості для розширення успіху Вищого антикорупційного суду. Встановлено, що Європейська комісія рекомендувала надати Україні статус кандидата, якщо буде виконано наступні вимоги: прийнято та запроваджено законодавство про процес виборів суддів Конституційного Суду України відповідно до рекомендацій Європейської комісії, у тому числі проведення передвиборного процесу забезпечити на основі оцінки доброчесності та професіоналізму; завершено перевірку доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, яку повинна провести Етична рада, та відбір кандидатів до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Виявлено, що особливу роль у проведенні судової реформи з огляду на євроінтеграцію відіграють два новостворені допоміжні органи – Етична рада та Конкурсна комісія з добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які створені для відбору чесних та професійних членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. З'ясовано, що основним критерієм відповідності є прийняття та введення в дію законодавства про порядок обрання суддів Конституційного Суду України, у тому числі передвиборної процедури на основі оцінки доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Європейської комісії. Подолання організаційно-правових проблем, зазначених у реформуванні судової системи України, стане важливим кроком на шляху нашої країни до євроінтеграції. Їх успішність залежить від якості розробки, швидкості прийняття та впровадження нових комплексних нормативних конструкцій у правову систему України, зміни правового статусу багатьох державних органів та оптимізації значної кількості процедур їх створення.

**Ключові слова:** судова реформа, законодавство, доброчесність, професіоналізм, євроінтеграція.

The article reveals the peculiarities of reforming the judicial system of Ukraine in the context of European integration processes from a practical point of view. It was determined that Ukraine has been trying to bring the judicial system to European standards since 2014. Significant political changes in 2019 opened new beginnings for judicial reform and opportunities to expand the success of the High Anti-Corruption Court. It has been established that the European Commission recommended granting Ukraine candidate status if the following requirements are met: the legislation on the process of electing judges of the Constitutional Court of Ukraine is adopted and implemented in accordance with the recommendations of the European Commission, including the pre-election process to be ensured on the basis of an assessment of integrity and professionalism; the integrity check of candidates for membership of the High Council of Justice, which must be conducted by the Ethics Council, and the selection of candidates for the High Qualification Commission of Judges of Ukraine have been completed. It was revealed that a special role in the implementation of judicial reform in view of European integration is played by two newly created auxiliary bodies – the Ethics Council and the Competition Commission for the selection of members of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine, which were created to select honest and professional members of the High Council of Justice and the High Qualification Commission of Judges of Ukraine. It was found that the main criterion of compliance is the adoption and implementation of legislation on the procedure for electing judges of the Constitutional Court of Ukraine, including the pre-election procedure based on the assessment of integrity and professional skills, in accordance with the recommendations of the European Commission. Overcoming the organizational and legal problems indicated in the reform of the judicial system of Ukraine will be an important step on our country's path to European integration. Their success depends on the quality of development, the speed of adoption and introduction of new complex normative structures into the legal system of Ukraine, changes in the legal status of many state bodies, and optimization of a significant number of procedures for their creation.

**Key words:** judicial reform, legislation, integrity, professionalism, European integration.

**Постановка проблеми.** 23 червня 2022 року глави 27 країн-членів ЄС та їхні уряди ухвалили рішення про надання Україні статусу кандидата в ЄС. Статус кандидата офіційно розпочинає процес вступу України до ЄС. Сьогодні активно проходить поетапне реформування країни, і це робиться для того, щоб не втратити темп інтеграції в умовах війни.

Незважаючи на жорстоку війну з російськими окупаційними військами, Україна продовжує впроваджувати реформи, що є умовою для збереження статусу кандидата в ЄС. Однією з таких реформ є судова реформа, яка

полягає, зокрема, в якісному оновленні головного органу суддівського врядування – Вищої ради правосуддя (ВРП). Цей орган має особливі повноваження, які полягають у призначенні і звільненні українських суддів.

Судова реформа є ключовою умовою, яку Україна має виконати, щоб стати повноправним членом ЄС та отримати фінансування від міжнародних партнерів для відновлення країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика реформування судової системи України в контексті євроінтеграційних процесів представлена у працях

багатьох науковців, зокрема ґрунтовні дослідження у цьому напрямку здійснюють М. Базарник, Ю. Георгієвський, Ю. Головка, Н. Гданський, Л. Наливайко, О. Перерій, Л. Сопільник, Р. Сопільник, О. Храпенко та інші.

Проте, питання судової реформи в Україні з огляду на інтеграцію в ЄС з позиції практичного підходу є малодослідженими і тому потребують більш ґрунтовного вивчення.

**Мета статті** полягає у розкритті особливостей реформування судової системи України у контексті євроінтеграційних процесів з позиції практичного аспекту.

**Виклад основного матеріалу.** Привести судову систему до європейських стандартів в Україні намагаються з 2014 року. В річницю Революції Гідності рівень довіри населення України до судової ланки був найнижчим у Європі та одним із найнижчих у світі і становив лише 7%. Судова реформа, розпочата у 2016 році, є найбільшою в історії незалежної України. Вона включала конституційні поправки та створення кількох нових установ. Така реформа судової системи України загалом була спрямована на забезпечення незалежності та підвищення рівня довіри до судової влади [1].

Значні політичні зміни у 2019 році відкрили нові початки для судової реформи та можливості для розширення успіху Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Під час виборчої кампанії громадськість переконала кандидатів у президенти та до парламенту підтримати «порядок денний встановлення справедливості», який закликав до перебудови судового органу, відповідального за невдалі судові реформи останніх п'яти років [2].

Нещодавня рекомендація Європейської комісії надати Україні статус кандидата в ЄС не залишила поза увагою судову владу. Так, Європейська комісія рекомендувала надати Україні статус кандидата, якщо буде виконано наступні вимоги [3]:

1) прийняти та запровадити законодавство про процес виборів суддів Конституційного Суду України відповідно до рекомендацій Європейської комісії, у тому числі проведення передвиборного процесу забезпечити на основі оцінки доброчесності та професіоналізму;

2) завершити перевірку доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя, яку повинна провести Етична рада, та відбір кандидатів до складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ).

Основним критерієм відповідності є прийняття та введення в дію законодавства про порядок обрання суддів Конституційного Суду України, у тому числі передвиборної процедури на основі оцінки доброчесності та професійних навичок, відповідно до рекомендацій Європейської комісії. Крім того, необхідно завершити перевірку доброчесності кандидатів у члени ВРП та відбір кандидатів до ВККСУ.

Непропорційна та неефективна діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судової системи та інших державних інституцій означає, що необхідні рішучі дії якнайшвидше для мінімізації корупції та значного прискорення соціально-економічного зростання країни.

На думку переважної більшості іноземних інвесторів в Україні, основними перешкодами для іноземних інвестицій в Україну є поширена корупція та недовіра до системи правосуддя [4]. Таким чином, вимоги Європейської комісії щодо забезпечення демократії, верховенства права, прав людини та захисту меншин, безумовно, виправдані. Адаже одним із ключових аспектів будь-якої правової держави є можливість захисту порушених прав компетентними судами. Це забезпечує інвестиційну привабливість країни та можливість цивілізовано вести бізнес з найменшими ризиками.

Судова реформа, яка триває роками, негативно впливає на розвиток України, оскільки країна в цілому втрачає

свою привабливість для потенційних інвесторів, які не бажано інвестувати в умовах нестабільного ринкового середовища та низького рівня захисту у правовій сфері. Процес добору суддів, який триває роками, не доходить до логічного завершення повним ходом [5].

Судова реформа в Україні протягом багатьох років проводилася з перемінним успіхом. Окрім якісного оновлення (очищення) нинішнього складу та кількісного складу судової влади, відновлення роботи органів суддівського самоврядування, зокрема ВРП та ВККСУ набуває вагомого значення, оскільки остання не функціонує повноцінно більше трьох років. Варто відзначити, що ВРП приймає остаточні кадрові та дисциплінарні рішення щодо суддів (призначення, звільнення, притягнення до відповідальності тощо), а ВККСУ відповідає за реєстрацію, відбір та оцінку.

Особливу роль у проведенні судової реформи з огляду на євроінтеграцію відіграють два новостворені допоміжні органи. Половину з них складають міжнародні експерти з правом голосу. Йдеться про Етичну раду та Конкурсну комісію з добору членів ВККСУ, які створені для відбору чесних та професійних членів ВРП та ВККСУ. Новообрані члени, у свою чергу, мають забезпечити оновлення всього суддівського корпусу.

Тому необхідно забезпечити прозору процедуру призначення суддів Конституційного Суду України, щоб запобігти проникненню політично залежних осіб, які причетні до політичних уподобань, представляють певні інтереси або можуть піддаватись сторонньому впливу під час виконання покладених на них обов'язків.

З цією метою, відповідно до принципу попереднього відбору через оцінку доброчесності та професіоналізму суддів, необхідно докорінно змінити процедуру призначення суддів. Кваліфікаційна комісія, у свою чергу, формує список кандидатів на основі конкурсної комісії (за поданням Президента, парламенту і з'їзду суддів) і щорічно доповнюватиме його. Судді Конституційного Суду України обираються Єдиною кваліфікаційною комісією, яка прийматиме їх 2/3 голосами своїх членів.

Безперечно, юридична спільнота також очікує швидкого відновлення нормальної роботи ВККСУ. Склад комісії стабілізує роботу судової системи та покладає надмірне навантаження на суддів. Також очікується відновлення процесу перевірки обвинувачення у ВРП.

14 липня 2021 року Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [6], якими створила новий незалежний орган – Етичну раду, яка буде оцінювати доброчесність усіх кандидатів до ВРП. Окрім одноразової оцінки, усі чинні члени правління проходять оцінку на відповідність стандартам професійної етики та доброчесності.

Етична рада відіграє важливу роль у просуванні судової реформи в Україні. Усі члени Етичної ради, яка складається з українських та міжнародних експертів, працюють пліч-о-пліч, щоб відібрати кращих із кращих. Після перевірки та обговорення Етична рада призначає, рекомендує кандидатів і остаточно затверджує їх шляхом голосування [7].

Сьогодні Етична рада зіткнулася з багатьма проблемами з моменту свого створення. Першим із них був чинний на той час судовий розгляд членів ВРП. З них 12 достроково подали у відставку через страх перевірити доброчесність і втратили повноваження з кінця лютого. Другий виклик – це тотальне військове вторгнення, яке з об'єктивних причин залишило відбиток на роботі Етичної ради. З початком війни Етична рада вжила додаткових заходів щодо захисту інформації щодо кандидатів у члени ВРП, зокрема співбесіди тепер проводяться приватно. Важливо те, що записи інтерв'ю будуть доступні для всіх після війни, тому кожен може це побачити і прослухати. Найважливіше те, що рішення Етичної ради не залишає

сумнівів у її незалежності та неупередженості. Після того, як співбесіда відновилася наприкінці весни, Етична рада сьогодні вже завершила оцінку кандидатів у члени ВРП від Верховної Ради України і з'їзду науковців-правників. Вона вже призначила 7 членів ВРП за квотою Верховної Ради України. Наразі Етична рада продовжує співбесіди із кандидатами до ВРП, а також розпочала оцінку кандидатів за квотою Президента України та всеукраїнської конференції прокурорів. Це означає, що до кінця року має можливість ВРП ефективно функціонувати [8].

Діяльність ВРП як вищого органу судового управління відіграє важливу роль у розвитку української судової системи та зміцненні довіри суспільства до її роботи. Це особливо важливо в дуже складний для України та її народу час, коли запит на справедливість є високим, ніж будь-коли. Цей орган не тільки призначає нових суддів, а й встановлює дисциплінарні стандарти для діючих суддів. Члени ВРП мають відповідати високим професійним та етичним стандартам, і якщо вони ним відповідають, то швидше за все, забезпечать дотримання їх всіма суддями та встановлять нульову терпимість до корупції в своїх лавах.

Наступним суб'єктом призначення, який має отримати рекомендації від Етичної ради є з'їзд суддів. Коли з'їзд суддів заповнить свою повну квоту (8 суддів/у відставці), ВРП стає повноважною і починає виконувати свою діяльність.

Такий порядок цілком відповідав би цілям Конституції України та судової реформи. Лише чесні кандидати, рекомендовані Етичною радою, будуть допущені до складу ВРП, що забезпечить ефективність важливих судових реформ для успішної євроінтеграції України.

Сьогодні також відновила роботу Конкурсна комісія з добору членів ВККСУ. Процес отримання документів завершено. Процес співбесіди має розпочатися найближчим часом. Враховуючи те, що документи для участі в конкурсі подали близько 300 осіб, можна сподіватися, що вдасться обрати експертів, які відповідають стандартам доброчесності ВККСУ. Нині відбуваються найбільш конкурентні змагання у судовій системі за всю історію незалежної України [8].

Варто зазначити, що сьогодні Верховна Рада України очікує коментар Європейської комісії щодо законопроекту про оновлення відбору кандидатур на посаду суддів Конституційного Суду України.

6 вересня 2022 року Верховна Рада прийняла за основу законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах (реєстр. №7662) [9].

Слід зазначити, що введення в дію законодавства про порядок обрання суддів Конституційного Суду України, у тому числі передвиборну процедуру на основі оцінки доброчесності та професіоналізму, за рекомендацією Європейської комісії становитиме важливий крок у виконанні вимог Європейської комісії щодо оцінки просування України на шляху до євроінтеграції [3].

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про Конституційний Суд України», Регламенту Верховної Ради України та інших законів, передбачивши утворення нового спеціального органу – Дорадчої групи експертів, яка братиме участь у відборі кандидатів на посади суддів Конституційного Суду України.

Пропонувалося створити Дорадчу групу експертів у складі шести осіб за пропозицією Президента України, Верховної Ради України, з'їзду суддів України, Європейської Комісії, а також міжнародних та іноземних організацій. Правила та порядок призначення складу Дорадчої групи експертів встановлюється загальними

положеннями щодо статусу та діяльності Дорадчої групи експертів.

Також на засіданні 6 вересня 2022 року було прийнято законопроект про внесення зміни до статті 129 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо уточнення повноважень з'їзду суддів України (реєстр. №7663) [10].

З ціллю надання повноваження з'їзду суддів України визначити особу, яка має увійти до складу Дорадчої групи експертів, утворення якої передбачається законопроектом за реєстр. №7662, пропонується внести зміну до статті 129 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і надати повноваження з'їзду суддів України визначити особу до складу Дорадчої групи експертів у відповідності до Закону України «Про Конституційний Суд України».

Європейська комісія на запит Конституційного Суду України надала висновок щодо законопроекту №1635-IX про відбір та діяльність дисциплінарних інспекторів ВРП та загалом похвалила Україну за очищення ВРП. Висновок Європейської комісії стосується законодавства про реформу ВРП, яким передбачено перевірку доброчесності членів ВРП з ціллю очищення цього органу, а також зміни порядку призначення суддів. Спільний висновок Європейської комісії та Генерального директорату Ради Європи з прав людини та верховенства права був дуже позитивним [11].

Єдина серйозна критика, яку українська влада викликала цією реформою, стосується «відсутності цілісного підходу» у здійсненні судових реформ, що, на думку Європейської комісії, призведе до прийняття низки інколи суперечливих правових актів. Проте Європейська комісія та Генеральний директорат Ради Європи з прав людини та верховенства права негайно підняли заклик, зазначивши, що можна запровадити лише одноразові реформи, а не повні реформи, враховуючи серйозні проблеми, з якими зараз стикається Україна, включаючи російську агресію.

У висновку наголошується, що Етична рада не загрожує незалежності судової влади чи суверенітету України. Проте є й проблеми. Це тримісячний термін для будь-якого органу, який проводить вибори чи призначення, і автоматичне звільнення поточних членів, якщо орган не виконує рекомендації Етичної ради. Навіть якщо Конституційний Суд України визнає деякі положення неконституційними, це не повинно вплинути на позицію добровільної відставки члена, доброчесність якого Етична рада не змогла оцінити [11].

**Висновки.** Отже, встановлено, що процес судової реформи триває вже багато років, але очікується, що цього разу він завершиться успішно, оскільки народ України чітко обрав європейський вектор розвитку. Віриться, що Україна скористається історичною можливістю для встановлення верховенства права, забезпечення належного доступу до правосуддя та створення сприятливих умов для ведення бізнесу. Багато з цих заходів будуть стратегічними кроками для мінімізації корупції, підвищення соціально-економічного зростання країни та забезпечення успішного процесу європейської інтеграції. Подолання організаційно-правових проблем, зазначених у реформуванні судової системи України, стане важливим кроком на шляху нашої країни до євроінтеграції. Їх успішність залежить від якості розробки, швидкості прийняття та впровадження нових комплексних нормативних конструкцій у правову систему України, зміни правового статусу багатьох державних органів та оптимізації значної кількості процедур їх створення. Зрештою, це допоможе прискорити імплементацію «Копенгагенських критеріїв», особливо в Україні, та імплементацію стандартів ЄС у сферах демократії, верховенства права та захисту прав людини.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Zhernakov M. Judicial reform in Ukraine: mission possible? URL: <http://en.dejure.foundation/library/judicial-reform-in-ukraine-mission-possible>
2. Судова реформа: необхідний новий старт. URL: <https://www.dejure.foundation/library/sudova-reforma-neobhidnyi-novyj-start>
3. EU Commission's Recommendations for Ukraine's EU candidate status. URL: [https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status\\_en?s=232](https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu-commissions-recommendations-ukraines-eu-candidate-status_en?s=232)
4. Корупція та недовіра до судової системи очолюють рейтинг перешкод для інвесторів третій рік поспіль. URL: <https://eba.com.ua/koruptsiya-ta-nedovira-do-sudovoi-systemy-ocholyuyut-rejtyng-pereshkod-dlya-investoriv-tretij-rik-pospil/>
5. Судова реформа в Україні: короткий огляд. URL: <https://dejure.foundation/library/sudova-reforma-v-ukraini-scho-zminylos-za-try-roky>
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 14.07.2021 р. №1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>
7. Судді, (не)гідні стати членами Вищої ради правосуддя. URL: <https://dejure.foundation/tpost/hlbmjh7o01-sudd-negdn-stati-chlenami-vischo-radi-pr>
8. Бондаренко Д. Судовій реформі – бути: що залишилося зробити для виконання ключової вимоги ЄС? URL: <https://lexinform.com.ua/v-ukraini/sudovij-reformi-butj-shho-zalyshylosya-zrobyty-dlya-vikonannya-klyuchovoi-vymogy-yes/>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах: Проект закону України від 12.08.2022 р. №7662. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/JI07898I?utm\\_source=jurliga.ligazakon.net&utm\\_medium=news&utm\\_content=jl01](https://ips.ligazakon.net/document/view/JI07898I?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=jl01)
10. Про внесення зміни до статті 129 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо уточнення повноважень з'їзду суддів України: Проект закону України від 12.08.2022 р. №7663. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/JI07899I>
11. Венеційська комісія похвалила Україну за процедуру очищення Вищої ради правосуддя. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/10/24/7149310/>