



Хотинська-Нор О. З.,
кандидат юридичних наук, доцент,
науковий консультант
Вищого спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і кримінальних справ

СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ФОРМАТУ

У статті досліджуються законодавчі зміни у сфері функціонування судової системи України, що відбулися зі змінами у політичній структурі держави після «Революції Гідності». На підставі системного аналізу зроблено висновок про кадрову домінанту у судовій реформі сучасного періоду, що суттєво відрізняє її від попередніх етапів реформування.

Ключові слова: *судова система, судова реформа, суд, люстрація, реформування судової системи.*

В статье исследуются законодательные изменения в сфере функционирования судебной системы Украины, произошедшие в связи с изменением политической структуры государства после «Революции Гидности». На основании системного анализа сделан вывод о кадровой доминанте в судебной реформе современного периода, что существенно отличает ее от предыдущих этапов реформирования.

Ключевые слова: *судебная система, судебная реформа, суд, люстрация, реформирование судебной системы.*

За даними всесвітнього соціологічного дослідження, проведеного Інститутом Геллапа (Американський інститут суспільної думки (Gallup) у 2013 р., рівень довіри громадян України до судової системи з показником 16% був визнаний найнижчим не лише у сегменті країн колишнього Радянського Союзу, а й одним з найнижчих у світі. Експерти наголосили, що впевненість у законності є визначальною детермінантою економічного та соціального розвитку держави. Тому усунення причин недовіри громадян до судової системи та судів має вирішальне значення для суспільства, яке прагне соціального, економічного та стабільного добробуту [1].

Такі дані були цілком закономірним результатом надмірної політизації судової системи, яка втратила свою незалежність та самостійність, внаслідок узурпації влади Президентом України, що відбулася, у тому числі, завдяки реалізації низки заходів у межах судової реформи, початок якій було покладено у 2010 році з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус судів». Хронічні проблеми судової влади (масове невиконання судових рішень, високий рівень корупції в судах, надмірна завантаженість судів, постійне недофінансування органів судової влади, вплив на суддів) не були вирішені, а навпаки – загострилися. У розвитку історичних для України подій кінця 2013 р. – початку 2014 р., які

отримали назву «Революція Гідності», суди були використані владою як інструмент репресій, що неабияк ускладнило і так непрості відносини у взаємозв'язку «судова система " суспільство»». За словами Голови Верховного Суду України Я. Романюка, діяльність суддів у цей період громадянського протистояння стала катализатором, який ще більше збурих суспільство та підняв хвилю недовіри до судової влади [2].

За таких обставин, із революційними змінами у політичному житті держави та зміною політичної еліти, «на авансцену» знову вийшла судова реформа, лейтмотивом якої стало повернення довіри суспільства до судової системи.

Слід зазначити, що питанням реалізації судової реформи завжди приділялося чимало уваги у науковій літературі. Вони становили предмет досліджень таких відомих учених, як В. Бринцев, В. Бойко, О. Бойковов, В. Гончаренко, В. Лебєдев, Р. Куйбіда, Л. Москвич, В. Нор, М. Погорецький, С. Прилуцький, А. Селіванов, В. Сердюк, В. Стефанюк, В. Сущенко, В. Шишкін, О. Ющик та інших.

Метою цієї статті є науковий аналіз процесу реформування судової системи на сучасному етапі розвитку українського суспільства та викладення авторської позиції щодо логіки реалізації судової реформи в цей час.

Отже, як зазначено вище, сплеск громадянської свідомості, внаслідок якого в державі змінилася структура політичної влади, актуалізував питання реформування вітчизняної судової системи, наріжним каменем якої оголошувалось відновлення до неї довіри у суспільстві.

На наш погляд, аби підвищити рівень довіри громадян до судів, зусилля нової влади логічно було б спрямувати у русло подолання першопричин такої недовіри. Серед них домінуючі позиції тривалий час і досі посідають: корумпованість суддів (94%), залежність суддів від політиків (80%), кругова порука в системі правосуддя (73%), низький рівень моральності більшості суддів (66%), незро-

зумілість і закритість судових процесів для пересічної людини (52%), складність і заплутаність судової системи (50,5%) [3]. Однак, постреволюційний синдром скерував початок нового витка судової реформи у русло втілення ідеї люстрації, яка стала надзвичайно актуальною у перехідний період в контексті пошуку способів попередження рецидивів авторитаризму, подекуди набуваючи рис одержимості.

Безпосередньо термін «люстрація» (від лат. *lustratio* – очищення через жертвопринесення) у своєму первинному значенні в греко-римській міфології означав ритуали очищення від моральної скверни. У сучасному розумінні люстрація почала застосовуватися з метою подолання важких негативних наслідків попередніх політичних режимів авторитарного спрямування [4].

Попри різноманітність існуючих у доктрині підходів до розуміння сутті люстрації, її різне змістовне навантаження залежно від історичного досвіду країни, що її застосовували, в українську реальність люстрація увійшла, набувши політичного забарвлення, як кадрове очищення нової влади від функціонерів попереднього режиму, яким забороняється працювати в органах державного управління, здійснювати судочинство, обиратися до представницьких органів влади тощо.

Таким чином, на відміну від попередніх періодів судової реформи, на цей раз першочергово зміни стосувалися кадрового ресурсу судової системи. Проте, чи відповідали вони характерним ознакам реформи, спробуємо з'ясувати.

Отже, протягом 2014 р. парламентом було прийнято два, так звані «люстраційні закони», які стосувалися представників суддівського корпусу:

1. 08 квітня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», задовольнивши вимогу суспільства стосовно проведення перевірок діяльності суддів, які ухвалювали процесуальні рішення у справах, пов'я-

заних із проведенням масових заходів в процесі політичного протистояння, та у такий спосіб знявши на певний час соціальну напругу.

Як зазначено вище, та впливає з преамбули цього нормативного акту, закон передбачав правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу щодо суддів, які приймали рішення у справах, пов'язаних із масовими акціями протесту в період з 21 листопада 2013 року до 21 лютого 2014 року. Також передбачалась перевірка суддів, які розглядали справу або ухвалили рішення з допущенням порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, констатованих у рішенні Європейського суду з прав людини. Для цього, відповідно до вимог закону, було створено Тимчасову спеціальну комісію з перевірки суддів судів загальної юрисдикції (ТСК). Примітно, що закон обмежив строк перевірки суддів одним роком, який обчислювався з дня формування складу Тимчасової спеціальної комісії, та про утворення якої було повідомлено 12 червня 2014 р. в газеті «Голос України» [5].

Згідно з оприлюдненими ТСК статистичними даними станом на 25 серпня 2015 р. до неї надійшло 2192 заяви; відносно суддів було призначено 331 перевірку та направлено 58 висновків до Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [6]. За всіма висновками ТСК Вищою радою юстиції було відкрито дисциплінарні справи, у 28 з цих дисциплінарних справ було прийнято остаточні рішення, з яких 20 – внести подання про звільнення у зв'язку з порушенням присяги судді [7].

Крім цього, Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» у прикінцевих та перехідних положеннях передбачив конструкцію, яка дозволила миттєво позбавити адміністративних посад суддів, що їх займали (за винятком Верховного Суду України та Конституційного Суду України, де ці

посади були виборними), що пов'язувалося з необхідністю усунути внутрішньо-системний чинник залежності суддів – існуючий адміністративний вплив та тиск голови суду. Це зумовило внесення фрагментарних змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими збори суддів отримали самостійне право обирати голову суду та його заступників.

Також законом одночасно було припинено повноваження членів Вищої ради юстиції, крім тих, які перебувають у цьому органі за посадою, та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, внаслідок чого робота цих органів фактично була заблокована.

Всупереч очікуванням, квінтесенція яких полягала в тому, що «законодавець дав шанс суддям змінити систему зсередини» [8], наслідки реалізації наведених вище законодавчих положень були протилежними.

Так, за даними експертів, у майже 80 відсотках судах на посади голів судів і їх заступників збори суддів обрали тих самих осіб, що й до цього обіймали ці посади [9]. Інакше кажучи, мало що змінилося. Причинами цього називалися: відсутність альтернативних кандидатур, інертність суддівського колективу, непривабливість посади голови суду з точки зору її політичної залежності. Однак, всі ці обставини лежать у площині практичного виміру та швидше виглядають як припущення, аніж доводи.

Стосовно органів, відповідальних за кадрове забезпечення судової системи, то вони не функціонували у зв'язку з невирішеністю питань легітимності формування їх складів. Внаслідок цього на певний час реалізація судовою системою кадрової функції була паралізована: питання, пов'язані з призначенням, обранням на посаду судді, притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності, звільнення з посади судді об'єктивно не вирішувалися.

Чи можна такі наслідки вважати прогресивними для судової системи і для

суспільства? Чи відновили вони довіру громадян до суду? Навряд чи.

На нашу думку, логічне пояснення, чому так сталося, слід шукати в теорії систем і теорії судової реформи.

Фактично, вітчизняна судова система, як загалом й інші соціальні системи нашого суспільства, після «Революції Гідності» вступила, виражаючись термінологією синергетики, в зону біфуркації (коли її системні (гомеостатичні) параметри (незалежність, самостійність, легітимність) досягли критичного рівня, спричинивши системну кризу), внаслідок чого судова система стала нестійкою відносно флуктацій, а її майбутнє – невизначеним та непередбачуваним. Під впливом навіть незначних коливань, зовнішніх чи внутрішніх, розвиток системи може піти у різних напрямках: вона може зникнути внаслідок руйнації, або швидко повернутися в звичайний для неї стан у попередній або новій якості. Важлива властивість складних соціальних систем, якою є судова система, – це здатність до внутрішніх змін, що забезпечують їм системну стійкість, можливість адаптуватися до несприятливих умов зовнішнього середовища та внутрішнього стану.

Із наведеного випливає, що, поклавши відповідальність за зміни у судовій системі на судову систему, реформатори заздалегідь пішли шляхом непередбачуваних результатів, що з точки зору стратегії судової реформи, невід'ємним елементом якої є високий рівень прогностичної компетенції її розробників, було невірне. Адаптуючись до змін, судова система повернулася до попереднього стану, який виявився для неї точкою відносної рівноваги. Очікувати, що судова система сама себе реформує було, щонайменше, утопічно; реформа а рїогї є керованим зовні процесом, спрямованим на досягнення запланованих цілей.

2. 16 вересня 2014 р. було прийнято Закон України «Про очищення влади», норми якого стосувалися значної частини представників державного апарату,

в тому числі суддів, а також працівників апаратів судів як державних службовців.

Саме цим законом на законодавчому рівні визначено поняття «люстрації» як терміну, яким називається процес очищення влади, що означає встановлену цим законом або судовим рішенням заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Законом України «Про очищення влади» фактично закріплювалося дві різні процедури, які умовно можна позначити як загальні умови та спеціальні випадки люстрації у суддівському корпусі. Так, усі судді зобов'язані були подати голові суду заяву про відповідність/невідповідність критеріям перевірки та майнову декларацію. За наслідками перевірки, у разі виявлення невідповідності задекларованих доходів, майна та видатків фактично виявленим, передбачалась процедура із вирішенням питання про звільнення судді з посади. Однак, як зауважили експерти, стосовно суддів цей процес виявився неефективним, оскільки декларації перевірялись лише камерально [9].

Спеціальні випадки люстрації суддів стосувалися тих, хто приймав процесуальні рішення у справах, пов'язаних із проведенням масових заходів в процесі політичного протистояння під час «Революції Гідності», та передбачали за одними критеріями – «автоматичне» звільнення з посади судді, за іншими – звільнення з посади на підставі судового рішення.

Окремими положеннями закону визначались умови заборони обіймати посади колишнім членам Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради юстиції та керівництва Державної судової адміністрації України.

Застосування зазначених підходів до люстрації суддів також виявилось малоефективним, що у підсумку логічно породжувало питання доцільності та правомірності проведення люстрації у суддівському корпусі, принаймні у спосіб, що передбачався згаданими законами.

На нашу думку чинне законодавство передбачає достатні механізми притягнення суддів до відповідальності, які й повинні бути використані в процесі, спрямованому на підвищення довіри суспільства до судової системи. У цьому ми підтримуємо позицію академіка М. Кучерявенко, який сформулював риторичні питання: «Якщо йдеться про якісне оновлення судової влади, покарання осіб, які виносили неправосудні рішення, то чому ми відмовляємось від тих засобів, які є та використовуючи які, можна досягти того ж або навіть більшого. Хіба ми не можемо до судді, який вчинив злочин, застосувати кримінальне законодавство? Хіба ми не можемо (об'єктивно з'ясувавши обставини справи) позбавити суддю повноважень – все це є. Чому в такому разі ми відмовляємось від тих важелів, якими можна не лише навести лад в реалізації судової влади, а й переконати суспільство у правильному напрямку її дії. Річ не в тім, як назвати той чи інший процес, а яку мету ставити та якими засобами цього досягати» [10].

Про неможливість люстрації суддівського корпусу говорили також представники Ради Європи, які, керуючись висновками Венеціанської комісії, наголошували, що може бути лише процес індивідуального оцінювання ефективності суддів, при якому буде можливо застосувати санкції проти окремих суддів, але буде дотриманий принцип незалежності судової системи [11].

У тій формі, в якій люстрація була нав'язана українській судовій системі, вона виглядала швидше як маніпуляція суспільною свідомістю, як акт «зведення рахунків», породжений революційною доцільністю. Нічого спільного з ефективним реформуванням судової системи у цих процесах не було. Ми неодноразово зазначали про те, що судова система повинна еволюціонувати; еволюціонувати шляхом збереження всього хорошого та переведенням його у нову якість відповідно до вимог середовища. Кадри у судовій системі є основною цінністю,

її базисом. Тому їх важливо реформувати обираючи об'єктивно обґрунтовані форми та методи, якими, на нашу думку, є якісна професійна підготовка претендентів на посаду судді та постійне підвищення фахового рівня суддів. У протилежному випадку існує висока ймовірність вихолощення судової системи, відтоку високопрофесійних кадрів та, як наслідок, кризи судової системи. У цьому контексті варто процитувати М. Сірого, який зазначив, що «в правосудді ключове значення має створення динаміки розвитку до покращення, коли створюється система, яка дає абсолютно чіткі орієнтири і перспективи для тих, хто хоче працювати чесно, якісно і кваліфіковано, – тоді система буде змінюватися на краще» [12]. Ми критично сприймаємо пропозиції радикального оновлення суддівського корпусу шляхом звільнення діючих і добору нових суддів [8] як єдиного методу, що дозволить сформувати якісно нову судову систему. Не з цього треба починати. Слід першочергово не внутрішні елементи судової системи формувати, а змінити зовнішні умови її функціонування. Необхідно, щоби влада (правляча еліта) відмовилася від тиску та впливу на судову систему та забезпечила ефективну систему стримувань та противаг в державі. Лише тоді можливо розмірковувати про ревізію суддівського корпусу та інші напрямки модернізації судової системи.

Подальші зміни судоустрійного та процесуального законодавства засвідчили, що питання кадрового забезпечення судової системи продовжують турбувати владу значно більше, ніж інші, більш глобальні базисні питання. Оновлені внаслідок прийняття 12 лютого 2015 р. Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» закони України «Про Вищу раду юстиції» та «Про судоустрій і статус суддів» тому підтвердження. Більшість змін у них стосувались саме кадрових питань (запроваджено конкурсний порядок добору суддів на всі посади, збільшено

час спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, передбачено нові види дисциплінарних стягнень стосовно судді тощо). Характерне місце серед нововведень, які позиціонувались як реформаторські, зайняли законодавчі положення відносно кваліфікаційного оцінювання суддів, які в певному аспекті слід сприймати більш ніж критично.

Системний аналіз положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої указом Президента України від 20 травня 2015 року, свідчить, знову ж таки, про

кадрову домінанту в заявленій сукупності заходів.

У підсумку ми повинні зауважити, що загалом ефективність «люстраційних реформ» в Україні на сучасному етапі її розвитку є доволі сумнівною, оскільки суспільство сприймає люстрацію передусім як інструмент боротьби з корупцією, в той час як «моральний авторитет» нової влади є недостатнім для його продуктивної реалізації [13]. Щоб здобутки революційних зрушень ставали джерелом розвитку, слід емоції скеровувати у русло раціонального мислення та організаційної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Confidence in Judicial Systems Varies Worldwide // http://www.gallup.com/poll/178757/confidencejudicial-systems-variesworldwide.aspx?utm_source=confidence%20in%20jud%20iciary&utm_medium=search&utm_campaign=tiles.
2. Романюк Я. Реформування судової влади в Україні. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка – головному редакторові журналу «Право України» Олександрю Святоцькому / Я. Романюк // Право України. – 2014. – № 11. – С. 14–73
3. Результати соціологічного опитування «Судова реформа: громадська думка населення України, грудень 2014»: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=583.
4. Шевчук С. Люстрація та ретроактивна справедливість: європейські стандарти захисту прав людини при переході до демократичного правління / С. Шевчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 2. – С. 65–80.
5. Голос України. 12 червня 2014 р. – № 111.
6. Звіт Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції (станом на 25.08.2015): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/statistics/47>.
7. Інформація про результати діяльності Вищої ради юстиції за 2015 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vru.gov.ua/statistics/55>.
8. Куйбіда Р. Чи скористається Україна унікальним шансом створити нову судову систему? / Р. Куйбіда: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076729/view_print/
9. Куйбіда Р. Сучасний етап судової реформи: передумови, ключові події і виклики / Р. Куйбіда. – С. 8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/Curent_situation.pdf
10. Кучерявенко М. Люстрація правосуддя: вчимося судити по-новому / М. Кучерявенко, Є. Смичок // Юридичний журнал. – 2014. – № 4/5. – С. 144–147.
11. Рада Європи: Люстрація суддів в Україні неможлива // Корреспондент.net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3587238-rada-yevropy-luistratsiia-suddiv-v-ukraini-nemozhlyva>
12. Капсамун І. Логіка правосуддя і антилогіка реформ / І. Капсамун // День. – 14 січня 2015. – № 2. – С. 4.
13. Турчин Я. Люстрація як засіб демократизації політичної системи України / Я. Турчин // Humanitarian Vision. – 2015. – № 1. – С. 33–38.

Khotynska-Nor O. Judicial System of Ukraine: Peculiarities of Contemporary Format.

The article deals with the investigation of peculiarities of reforming the judicial system of Ukraine on the contemporary stage of its development. In historical context the reference point is represented by the author with affairs, which are known as the «Revolution of Dignity» and caused changes in the political structure of the state.

On the basis of statistical data it was possible to conclude that the primary task of the judicial reform at the investigated period was the renewal of trust to the judicial power in society. To achieve it, a range of legislative acts was adopted in Ukraine, which foresaw the application of lustration procedures as for judges as a kind of mechanism of «purification» of the judicial power.

While analyzing legislative provisions and real consequences of their realization, the author has made an opinion about inefficiency, inappropriateness and unacceptability of lustration application in the judiciary. The author's opinion is based on the provisions of systems theory and the theory of judicial reform. Particularly, it is stated that the domestic judicial system after the «Revolution of Dignity» entered, to express with the terminology of synergy, the zone of bifurcation (when its system parameters (independence, legitimacy) achieved critical level and caused system crisis). Due to this fact, the judicial system became unstable in relation to fluctuations, and its future became uncertain and unpredictable. While adapting to changes, the judicial power returned to the previous condition which was the point of relative balance for it. Besides, it is also noted that after making the judicial system accountable for changes in the judicial power, reformers in advance chose the way with unpredictable results. Form the viewpoint of the strategy of judicial reform, an integral part of which is a high level of predictive competence of its developers, it was incorrect.

To sum up it was concluded that the form, in which lustration was imposed on Ukrainian judicial system, looked like a manipulation of social consciousness, as an act generated by revolutionary expediency. Therefore, to make the achievements of revolutionary changes to be the source of development, emotions should be directed at rational thinking and organizational activity.

Key words: *judicial system, judicial reform, court, lustration, reformation of judicial system.*

Стаття надійшла до редакції журналу 12.11.2015 р.