



Петро Рудик

доктор історичних наук, професор
(Київ, Україна)

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3381-9840>
ryduk37@ukr.net

DOI: 10.33498/opus-2019-11-293

УДК 342.047:347.971.99](477):342(100)

РЕФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД СИСТЕМИ СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ 2016 РОКУ І МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИМОГ

АНОТАЦІЯ. Нормативно-правовою підставою функціонування системи судустрою України є нова редакція Конституції України, інші оновлені та новоприйняті закони, пов'язані з конституційною реформою 2016 р. у частині правосуддя. Основні проблеми судової реформи в Україні вже стали предметом вивчення вчених-науковців.

Метою статті є комплексний аналіз основних оновлених положень Конституції і законів України щодо нової системи судустрою, видів судів загальної юрисдикції, складу судів нових рівнів, їхніх інстанційних повноважень у контексті сучасних конституційної реформи в Україні та міжнародних стандартів. Міжнародні вимоги щодо системи судустрою викладені в низці міжнародних і європейських документів. Відповідно до них внесено зміни до Конституції і Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, прийнято нові закони. Система судустрою країни зазнала суттєвих змін як за змістом, так і за формою. Її зміст наповнився положеннями, що переважно відповідають міжнародним стандартам, про що зазначила Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Розширено принципи, за якими будується судоустрій. За багаторазовим наполяганням Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеційська Комісія) відбувся перехід від чотирирівневої системи судустрою (місцеві, апеляційні, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України) до трирівневої (місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд). Законом України “Про судоустрій і статус суддів” у новій редакції ліквідовані вищі спеціалізовані суди й розширено структуру Верховного Суду, у складі якого діють касаційні суди з розгляду категорій справ, що раніше належали до відання вищих спеціалізованих судів, які існували у галузі цивільного, кримінального, адміністративного та господарського права. Таку позицію Парламенту України схвалила й ОБСЄ. Для розгляду окремих категорій справ у системі судустрою на конкурсній основі створено і діє Вищий антикорупційний суд, триває конкурс до Вищого суду з питань інтелектуальної власності та його Апеляційної палати. Вони мають розглядати справи, що віднесені до їхньої юрисдикції процесуальним законом.

© Петро Рудик, 2019

Петро Рудик

Розкривається процедура їхнього створення як судів першої та апеляційної інстанцій з розгляду окремих категорій справ, структура та особливості формування. Акцентується увага на важливості створення Вищого антикорупційного суду, особливої ролі у його формуванні Громадської ради міжнародних експертів.

Одним із найважливіших елементів судової реформи є ліквідація Верховного Суду України і створення нового Верховного Суду. Внесені зміни до Конституції України вдосконалили його структуру та оновили зміст роботи. Верховний Суд став єдиним судом касаційної інстанції. Він залишається найвищим судом у системі судоустрою України, котрий забезпечує сталість та єдність судової практики, що схвально сприйняла ОБСЄ. Розширено повноваження Верховного Суду, кількісно та якісно сформовано новий склад, який згідно з внесеними змінами від 16 жовтня 2019 р. передбачено знову оновити, докорінно змінилася структура, підвищилася роль його Пленуму тощо. З метою деполітизації та ліквідації тиску на судову владу й відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії змінено суб'єкт утворення і ліквідації судів (нині ним є Верховна Рада України, а не Президент України). Схваливши позитивні елементи реформування системи судоустрою, ОБСЄ у своєму висновку від 30 червня 2017 р. зазначила, що деякі положення закону про судоустрій і статус суддів потребують перегляду або подальшого удосконалення. Вона наголосила на необхідності створення детального процесуального законодавства, яке регулювало б функціонування нової системи судоустрою.

Зауважено, що при проведенні судової реформи виникло чимало проблем: кваліфікаційне оцінювання кандидатів на посаду суді здійснюється повільно та не завжди прозоро, у новостворених місцевих судах й апеляційних судах гостро не вистачає суддівських кадрів, зростає на них навантаження справами, що погіршує оперативність та якість розгляду справ, шкодить реалізації принципу доступу громадян до суду. Автор вважає, що на поліпшення складу Верховного Суду й суддівського врядування спрямовані внесені зміни до законів України про судоустрій і статус суддів та Вищу раду правосуддя від 16 жовтня 2019 р. тощо.

Ключові слова: Конституція України; реформування; конституційно-правові засади; система; судоустрій; міжнародні та європейські стандарти.

При здійсненні конституційної реформи 2016 р. великих змін зазнали положення Конституції України, що стосуються судової влади загалом і системи судоустрою зокрема. Нині нормативно-правовою підставою функціонування системи судоустрою є нові редакції Конституції України і Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та нові закони України “Про Вищу раду правосуддя” і “Про Вищий антикорупційний суд”, процесуальні кодекси та ін. У них визначаються засади організації судової системи й діяльності судів, установлюються компетенція, порядок створення, структура й основні функції судів, їх матеріально-технічне та організаційне забезпечення. Нові редакції Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України і Кодексу адміністративного судочинства України регулюють процедурні аспекти реалізації судової влади. Зазначені нормативно-правові акти,

міжнародні та європейські документи, праці відомих учених з питань судової реформи в Україні стали основою вивчення зазначеної проблеми порівняно з міжнародними і європейськими вимогами.

Проблематика судової реформи в Україні на сучасному етапі вже знайшла своє вивчення відомими вченими Національної академії правових наук України, Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, Інституту законодавства Верховної Ради України, провідних юридичних закладів вищої освіти України. До вивчення деяких аспектів судової реформи долучилися В. Городовенко, М. Козюбра, О. Копиленко, І. Котюк, А. Крусян, О. Марцеляк, Л. Москвич, С. Прилуцький, О. Святоцький, А. Селіванов, В. Сердюк, В. Сіренко, О. Скрипнюк, П. Стецюк, В. Федоренко, О. Хотинська-Нор, Ю. Шемшученко, О. Щербанюк та ін.¹. Проте у їхніх ґрунтовних працях досліджувана проблема в передбачуваному контексті спеціально не вивчалася.

Метою дослідження є комплексний аналіз основних оновлених положень Конституції України, Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та інших законів стосовно нової системи судоустрою, видів судів загальної юрисдикції, складу судів нових рівнів, їхніх інстанційних повноважень у контексті конституційної реформи в Україні 2016 р. та сучасних міжнародних стандартів.

Згідно зі змінами, внесеними до Конституції України, зміст її положень щодо системи судоустрою зазнав суттєвих змін (ст. 125). Положення попередньої редакції ‘Система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації’ замінено на нову редакцію із доповненням ‘Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом’ (ч. 1

¹ Див.: ‘Утвердження європейської моделі судочинства і верховенства права – пріоритети судової реформи та відновлення суспільної довіри до судів в Україні: інтерв’ю учасників форуму – журналу “Право України” (2014) 11 Право України 74-135; ‘Конституційний процес: поточний результат, ризики і перспективи: Аналітична доповідь Центру Разумкова’ (2016) 5-6 Національна безпека і оборона 3-52; *Судова реформа в Україні: реалії та перспективи: матеріали науково-практичної конференції 18 листопада 2016 р.* (Інститут законодавства Верховної Ради України 2017); *Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні: матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції* (Щербанюк О голова редкол, 2018); В Городовенко, ‘Реалізація принципу верховенства права у цивільному судочинстві в умовах реформування правосуддя’ (2018) 3 Право України 65-78; А Крусян, ‘Конституційна юстиція та конституційні перетворення в Україні’ (2016) 1 Український часопис конституційного права 31-6; Л Москвич, ‘Довіра до суду: стан та інструменти впливу’ (2018) 3 Право України 9-25; С Прилуцький, ‘Суд як першооснова предмета судового права України’ (2018) 3 Право України 26-51; А Селіванов, ‘Судова влада має пройти реформу поновлення свого авторитету і довіри’ Голос України (7 листопада 2017) 4; О Хотинська-Нор, *Теорія і практика судової реформи в Україні* (Алерта, Правова єдність 2016); Ю Шемшученко, ‘Судова реформа в Україні у світлі європейського досвіду: конституційний аспект’ [2016] 6(33) Часопис цивільного і кримінального судочинства 48-9; О Щербанюк, ‘Індивідуальна конституційна скарга як засіб забезпечення конституційної демократії’ (2018) 12 Право України 77-91 та ін.

Петро Рудик

ст. 125)². У зв'язку з цим спочатку варто з'ясувати зміст термінів “система судів загальної юрисдикції в Україні” і “судоустрій в Україні”. На законодавчому рівні визначення цих термінів відсутнє. У Законі України від 7 липня 2010 р. “Про судоустрій і статус суддів” зазначалося, що систему судів загальної юрисдикції становлять місцеві, апеляційні, вищі спеціалізовані суди і Верховний Суд України (далі – ВСУ) (п. 2 ст. 17). Під терміном “судоустрій”, який у новій редакції Конституції України вживається замість терміна “система судів загальної юрисдикції”, автор юридичної енциклопедії розуміє як судову систему держави, котру в Україні становлять суди загальної юрисдикції і Конституційний Суд України (далі – КСУ)³. А Закон України від 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів” зазначає, що систему судоустрою становлять місцеві та апеляційні суди і Верховний Суд (ч. 3 ст. 17)⁴. Виходить, що під терміном “судоустрій” розуміється сукупність лише судів загальної юрисдикції. Таким чином, на законодавчому рівні варто чітко визначитися зі змістом термінів “система судів загальної юрисдикції в Україні” і “судоустрій в Україні”, оскільки допускалося різне розуміння змісту цих термінів депутатами Верховної Ради України VI, VII і VIII скликань. Застосовуючи термін “система судоустрою”, розглянемо положення, що стосуються лише судів загальної юрисдикції. Щодо реформування конституційних засад про КСУ, то ця проблема потребує окремого дослідження.

Важливим доповненням Конституції і Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, спрямованих на підвищення рівня здійснення правосуддя, є положення про принципи та організаційну структуру судової влади. Так, в Основному Законі зазначається, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом (ч. 1 ст. 125). Це конституційне положення було розвинуте і деталізоване Законом України від 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів”. У цьому Законі, окрім принципів територіальності і спеціалізації, за якими будується судоустрій, зафіксовано ще принцип інстанційності (п. 1 ст. 17). Зазнала змін система судоустрою: відбувається перехід від чотирирівневої системи судоустрою до трирівневої. За редакцією Закону України від 7 липня 2010 р. “Про судоустрій і статус суддів” систему судів загальної юрисдикції становили чотири суди: місцеві, апеляційні, вищі спеціалізовані суди і ВСУ. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції визначався ВСУ, а вищими судовими орга-

www.pravoua.com.ua

² Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 07.10.2019).

³ В Маляренко, ‘Судоустрій’ в Шемшученко Ю голов ред, *Юридична енциклопедія, т 5* (Вид-во ‘Українська енциклопедія’ імені М П Бажана 2003) 717-8.

⁴ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

нами спеціалізованих судів – відповідні вищі спеціалізовані суди (частини 2, 3 ст. 17). Згідно з внесеними змінами до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” (2016 р.) нині систему судоустрою становлять: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд. Ліквідовані вищі спеціалізовані суди. Лише для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою створюються вищі спеціалізовані суди. Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд (частини 2, 3 ст. 17). У зв’язку зі скасуванням вищих спеціалізованих судів, що існували у галузі цивільного, кримінального, адміністративного та господарського права, законом розширено структуру Верховного Суду, у складі якого діють касаційні суди з розгляду категорій справ, що раніше належали до відання вищих спеціалізованих судів.

Зазначимо, що такий перехід до трирівневої системи судоустрою здійснено за наполяганням Європейської Комісії “За демократію через право” (Венеційська Комісія). Як зазначається у її Проміжному висновку, Венеційська Комісія і раніше наголошувала на необхідності уніфікувати систему судів загальної юрисдикції й трансформувати вищі спеціалізовані суди в підрозділи ВСУ за (ймовірним) винятком Вищого адміністративного суду України. Така дія, на її думку, сприяла б забезпеченню єдності судової практики, однаковому застосуванню закону, уникненню конфліктів між судами та зменшенню рівня бюрократії, а також могла б призвести до скорочення тривалості судового розгляду, яка повинна бути розумною відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (п. 19 Проміжного висновку)⁵. А в Остаточному висновку Венеційська Комісія повторила свою нагальну рекомендацію скасувати вищі спеціалізовані суди, залишивши адміністративні суди як автономну систему (п. 11 Висновку від 26 жовтня 2015 р.)⁶. Зауважимо, що законодавець врахував рекомендацію Венеційської Комісії. У новій редакції Конституції України закріплено положення, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ч. 5 ст. 125).

Система судоустрою зазнала змін не лише у кількісному, а й у якісному розумінні, що зафіксовано Законом України від 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів”. Так, на *рівні місцевих судів* передбачена заміна видів місцевих загальних судів, якими були раніше районні, міжрайонні,

⁵ Проміжний висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя. Висновок № 803/2015 CDL-PI(2015)016 від 24 липня 2015 р., затверджений Венеційською Комісією <http://www.rsu.gov.ua/uploads/userfiles/prom_VVK_Strasburg.pdf> (дата звернення: 01.10.2019).

⁶ Висновок № 803/2015 щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною комісією 4 вересня 2015 року: Європейська Комісія “За демократію через право” (Венеційська Комісія). м. Страсбург, 26 жовтня 2015 р. CDL-AD(2015)027 <<https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/visnovok%2026.pdf>> (дата звернення: 01.10.2019).

Петро Рудик

районні у містах, міські та міськрайонні суди, на місцеві загальні окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Місцевими господарськими судами передбачені окружні господарські суди, а місцевими адміністративними судами – окружні адміністративні суди (пункти 1, 2, 3 ст. 21).

Оновлені правові положення про місцеві суди відповідають європейським стандартам. Проте при їх реалізація необхідно ретельно враховувати конкретні ситуації, зокрема, щодо створення місцевих окружних судів та добору до них суддів і проведення конкурсу тощо. Відповідно до внесених змін до Конституції України від 2 червня 2016 р. (пп. 6 п. 16¹ розділу XV “Перехідні положення”) передбачалося:

<...> до впровадження нового адміністративно-територіального устрою України відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади, але не довше ніж до 31 грудня 2017 року, утворення, реорганізацію та ліквідацію судів здійснює Президент України на підставі та у порядку, що визначені законом⁷.

Це право колишній Президент України використав. Указами Президента України від 12 грудня 2017 р. № 412/2017, № 413/2017, від 29 грудня 2017 р. № 449/2017, № 450/2017, № 451/2017 та № 453/2017 було ліквідовано та реорганізовано 6 080 місцевих судів, а також утворено нові відповідні окружні суди⁸. При цьому варто зауважити, що укрупнення загальних судів першої інстанції в окружні суди може призвести до обмеження допуску пересічних громадян до правосуддя, роблячи його дорожчим і все менш доступним для людей. Тому слід враховувати розумну територіальну віддаленість окружного суду від кожної особи, яка проживає або перебуває в межах його юрисдикції, щільність населення територій, що планують об'єднувати, відстань від планованого місцезнаходження суду до найвіддаленішої точки округу, наявність транспортного сполучення в межах округу, навантаження у справах і матеріалах, інфраструктуру, раціональне використання нових і колишніх судових приміщень та приміщень освітніх і культурних установ тощо, щоб уникнути ризику застосування формального підходу при впровадженні нововведень.

На сучасному етапі судової реформи найважливішою і найгострішою проблемою судової влади є укомплектування місцевих судів суддівськими кадрами. Воно здійснювалося і здійснюється на конкурсній основі

www.pravoua.com.ua

⁷ Конституція України (н 2).

⁸ ‘Стосовно ситуації навколо конкурсу на посаду судді місцевого суду’ (Вища кваліфікаційна комісія суддів) <<https://vkksu.gov.ua/ua/news/stosowno-situacii-nawkolo-konkursu-na-posadu-suddi-misciewogo-sudu>> (дата звернення: 01.10.2019).

шляхом кваліфікаційного оцінювання суддів за критеріями компетентності, доброчесності та професійної етики. Кваліфікаційне оцінювання суддів відбувалося і відбувається дуже повільно. Так, на Пленумі Верховного Суду (травень 2019 р.) зазначалося, що кваліфікаційне оцінювання суддів в Україні, котре триває понад чотири роки (з 2015 р.), не пройшла і половина діючих в Україні суддів. Станом на початок 2019 р. за штатної чисельності у 7 200 суддів кваліфікаційне оцінювання успішно пройшов 2 151 діючий суддя, не завершеною була процедура кваліфікаційного оцінювання щодо 3 192 суддів. А на 1 квітня 2019 р. із 5 285 суддів лише 4 128 мали повноваження на здійснення правосуддя. Окрім цього, у 1 000 суддів сплинув п'ятирічний строк перебування на посаді судді і до того часу питання щодо подальшої роботи цих суддів не було вирішено⁹, а понад 2 000 суддів були звільнені з посад. Все це суттєво вплинуло на укомплектованість судів. Так, станом на червень 2019 р. в Україні 14 судів не здійснювали правосуддя у зв'язку з відсутністю суддів або повноважень у суддів здійснювати правосуддя, у 154 судах кількість суддів, що здійснювали правосуддя, становила менше 60 % від штатної чисельності¹⁰. Зростало і продовжує зростати навантаження справами на кожного суддю. У переважній більшості судів воно становить 2 500 справ на рік. Отже, гостра нестача суддів місцевих судів веде до їх перенасиченості судовими справами, погіршує оперативність та якість розгляду судових справ, знижує рівень захисту прав і свобод людини та громадянина. Такий стан призводить до виникнення серйозних проблем із забезпеченням реалізації принципу доступності громадян України до суду та забезпечення їх рішеннями суду протягом розумного строку.

Вважаємо, що центральна влада розуміє складність ситуації. Усвідомлюючи важливість укомплектування новоутворених місцевих судів кваліфікованими кадрами, Верховна Рада України у Законі України “Про внесення змін до Закону України ‘Про судоустрій і статус суддів’ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” передбачила необхідність прискорити добір суддів для місцевих судів. Вона встановила строк цієї роботи. У Законі (друге речення п. 2 “Прикінцеві та перехідні положення”) зазначається:

Вища кваліфікаційна комісія суддів України протягом двох місяців з дня формування її нового складу завершує процедуру добору кандидатів на

⁹ Олег Ткачук, ‘Пленум ВС має висловитися щодо нестачі суддівських кадрів у судах та проблем, що пов’язані із кваліфікаційним оцінюванням’ <<http://rsu.gov.ua/en/news/oleg-tkacuk-plenum-s-mae-vislovitisa-sodo-nestaci-suddivskih-kadriv-u-sudah-ta-problem-so-povazani-iz-kvalifocinuvannam>> (дата звернення: 01.10.2019).

¹⁰ ‘Спільна заява щодо ситуації в судовій системі голів ВС, ВРП, ВККСУ, РСУ, ДСА України, ректора НШСУ’ <<http://rsu.gov.ua/ua/news/spilna-zaava-sodo-situacii-v-sudovij-sistemi-goliv-vs-vrpkksursudsaukraini-rektora-nssu>> (дата звернення: 01.10.2019).

Петро Рудик

посаду судді місцевого суду, оголошеного рішенням Комісії від 3 квітня 2017 року № 28/зп-17¹¹.

Згідно з новою редакцією Закону України “Про судоустрій і статус суддів” другою ланкою системи судоустрою є *апеляційні суди*. Положення про них суттєво відрізняються від положень попередньої редакції своїм змістом. Відповідно до внесених змін до Конституції України тепер суди утворюються законом (Верховною Радою України), а не Президентом України, що обмежує його вплив на судові органи. Згідно з законом у складі апеляційного суду можуть утворюватися судові палати з розгляду окремих категорій справ. Очолює судову палату секретар, що обирається з числа суддів цього суду строком на три роки (у попередній редакції було на два роки). Проте вважаємо недоцільним виключення норми про неможливість судді бути секретарем судової палати у відповідному суді більш як два строки поспіль, оскільки це, на нашу думку, не сприяє створенню конкурентного середовища серед суддів у палаті.

Проте реформування апеляційних судів відбувається складно. Рівень апеляційної інстанції потребує значної уваги, оскільки тут акумулюється найбільша кількість спірних питань. Аналіз проблем судової системи на цьому рівні свідчить, що створені в ній нові інституції потребують свого подальшого закріплення і розвитку, гостро не вистачає суддівських кадрів, зростає кількість розглянутих справ на одного суддю, що затримує розгляд справ, зтягуються кваліфікаційні оцінювання суддів, що загалом негативно впливає на якість роботи судів. Дніпровський апеляційний суд, зокрема, направив до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС) та Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) звернення з приводу катастрофічної нестачі суддівських кадрів (станом на 12 лютого 2019 р.). За 2013–2018 рр. кількість суддів зменшилася з 86 до 35. До новоутвореного Дніпровського апеляційного суду переведено лише 25 суддів. Середня кількість розглянутих справ на одного суддю палати з розгляду кримінальних справ за три місяці роботи суду становить 347,2, а з розгляду цивільних справ – 118,3 (хоча річне навантаження на суддю – 183 справи), тому розгляд справ із жовтня 2018 р. призначався на березень–квітень 2019 р., не завершеним залишалося кваліфікаційне оцінювання восьми суддів попереднього суду. У зверненні зазначалося, що сумлінне та добросовісне ставлення до своїх професійних обов’язків з метою якісного та своєчасного розгляду справ у найкоротші строки

www.pravoua.com.ua

¹¹ Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України від 16 жовтня 2019 р. № 193-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20/paran119>> (дата звернення: 01.10.2019).

призводило до емоційного, а отже, професійного вигорання і змушувало суддів звільнитися з роботи¹².

І все ж, долаючи труднощі, слід дотримуватися розумних строків розгляду справ, встановлених законодавством, із розумінням ставитися до громадян, що звертаються до суду. За результатами останніх досліджень стосовно рівня доступу громадян до правосуддя порівняно з європейськими країнами в Україні ситуація повільно покращується, тому необхідно рухатися в цьому напрямку, а судовим органам не лише порушувати проблемні питання, а й вирішувати їх. 9 серпня 2019 р. оголошено конкурс на зайняття 346 вакантних посад суддів в апеляційних судах¹³. Його необхідно якісно провести.

Скасувавши вищі спеціалізовані суди як суди касаційної інстанції з розгляду цивільних і кримінальних, господарських, адміністративних справ, котрі існували згідно з Законом України від 7 липня 2010 р. “Про судоустрій і статус суддів” (пункти 1, 2 ст. 31), змінами до Конституції України в червні 2016 р. законодавець передбачив *можливість створення нових вищих спеціалізованих судів з іншими повноваженнями*, а саме: як судів першої інстанції з розгляду окремих категорій справ. В Основному Законі держави була зафіксована нова норма: “Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди” (ч. 4 ст. 125). У Законі України від 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів” зі змінами, внесеними згідно з законом від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII, у системі судоустрою передбачені *вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції* з розгляду окремих категорій справ. Такими судами є Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд (далі – ВАС), які розглядають справи, що віднесені до їхньої юрисдикції процесуальним законом (пункти 1, 2, 3 ст. 31). Водночас Закон України “Про судоустрій і статус суддів” вимагав, щоб Вищий суд з питань інтелектуальної власності був утворений та оголошений конкурс на посади суддів у ньому протягом 12 місяців з дня набрання чинності цим законом (п. 15 розділу XII). І Вищий суд з питань інтелектуальної власності був утворений Указом Президента України 29 вересня 2017 р. № 299/2017¹⁴. 30 вересня 2017 р. ВККС оголосила конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді цього суду, а 5 жовтня 2018 р. – конкурс на зайняття дев’яти

¹² ‘Дніпровський апеляційний суд направив до ВККСУ та ВРП звернення з приводу актуальної проблеми – нестачі суддівських кадрів в апеляційному суді’ <<https://court.gov.ua/press/news/646189>> (дата звернення: 01.10.2019).

¹³ ‘Оголошено конкурс на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів: Вища кваліфікаційна комісія суддів України’ <<https://vkksu.gov.ua/ua/news/ogoloshieno-konkurs-na-zajniattia-wakantnich-posad-suddiw-arieliasijnich-sudiw>> (дата звернення: 01.10.2019).

¹⁴ Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України від 29 вересня 2017 р. № 299/2017 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017/conv>> (дата звернення: 01.10.2019).

Петро Рудик

вакантних посад суддів Апеляційної палати цього суду. Україні такий суд необхідний, оскільки впродовж року судами розглядається понад 1 500 справ про порушення прав на об'єкти інтелектуальної власності. Спеціалізовані суди з інтелектуальної власності діють у багатьох країнах світу, зокрема, у США, Німеччині, Великій Британії, Китаї, Японії, Швейцарії та ін.¹⁵

Створення ВАС має свої особливості. У “Прикінцевих та перехідних положеннях” Закону України “Про судоустрій і статус суддів” зазначається, що ВАС утворюється та проведення конкурсу на посади суддів у цьому суді має бути оголошено протягом 12 місяців з дня набрання чинності законом, який визначає спеціальні вимоги до суддів цього суду (п. 16 розділу XII). 7 червня 2018 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про Вищий антикорупційний суд”¹⁶, який визначив засади організації та діяльності ВАС, спеціальні вимоги до суддів цього суду та гарантії їхньої діяльності. А 21 червня 2018 р. Верховна Рада України прийняла Закон України “Про утворення Вищого антикорупційного суду”¹⁷.

Формуванням складу ВАС безпосередньо займалася ВККС. Вона 2 серпня 2018 р. оголосила конкурс на зайняття 39 вакантних посад суддів ВАС, а саме: на 27 посад суддів до ВАС та 12 посад суддів до його Апеляційної палати. Конкурс проводився відповідно до передбачених умов: статей 33, 69, 79, 81, 83–86, 88, п. 16 розділу XII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про судоустрій і статус суддів”, статей 7, 8 Закону України “Про Вищий антикорупційний суд” та Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, затвердженого рішенням ВККС від 2 листопада 2016 р. № 141/зп-16. Пройдено всі його етапи. Кандидати пройшли необхідні випробування. Важливе місце у їхньому відборі займала Громадська рада міжнародних експертів (далі – ГРМЕ). За результатами спільних засідань ГРМЕ та ВККС із конкурсу вибули 42 сумнівні кандидати, а 71 кандидат перевірку ГРМЕ пройшов без зауважень. Після співбесід ВККС оголосила 39 переможців конкурсу (22 судді, 13 адвокатів та 4 науковців) із 342 кандидатів, що подали документи для участі в конкурсі. Вона надала рекомендації ВРП для призначення переможців конкур-

¹⁵ Конкурс до Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Вища кваліфікаційна комісія суддів України <<https://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/konkurs-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliektualnoi-wlasnosti>> (дата звернення: 01.10.2019).

¹⁶ Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 р. № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.

¹⁷ Про утворення Вищого антикорупційного суду: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2470-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 29. Ст. 237.

су на посади суддів ВАС та його Апеляційної палати¹⁸. ВРП, в складі якої відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії більшість становлять судді, згідно з Конституцією України (ч. 1 ст. 131) внесла подання про призначення на посаду судді Президенту України, який згідно з Конституцією (ч. 1 ст. 128) та в порядку, встановленому законом, призначив переможців конкурсу на посаду суддів ВАС. Таке призначення ним здійснювалося відповідно до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” і на підставі та в межах подання ВРП, без перевірки додержання встановлених цим Законом вимог до кандидатів на посаду судді та порядку проведення добору чи кваліфікаційного оцінювання кандидатів (ч. 1 ст. 80). Здійснення такої “церемоніальної ролі” Президентом України підтримала Венеційська Комісія, вказавши на те, що призначення суддів главою держави, який діє відповідно до пропозиції ВРП, має мету обмежити політичний вплив і партійний тиск на суддів (п. 27 Проміжного висновку). Таким чином був сформований ВАС, який розпочав свою роботу 5 вересня 2019 р.

Одним із найважливіших елементів судової реформи є ліквідація ВСУ і створення принципово нового *Верховного Суду у системі судоустрою України* (третьої й провідної ланки системи судоустрою), який набув чинності 15 грудня 2017 р. Так, якщо у попередній редакції Конституції України зазначалося, що ‘найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України’ (ч. 2 ст. 125), то в новій редакції Конституції України 2016 р. – ‘Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України’ (ч. 3 ст. 125). Внесення змін до Основного Закону були спрямовані на оновлення змісту роботи і вдосконалення структури Верховного Суду, що передбачено і новою редакцією Закону України від 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів”. Ліквідувавши вищі спеціалізовані суди та включивши їх до Верховного Суду, закон модернізував зміст його діяльності і структуру. Верховний Суд став єдиним судом касаційної інстанції і залишається найвищим судом у системі судоустрою України, котрий забезпечує сталість і єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом (ч. 1 ст. 36).

Законом зі змінами та доповненнями закріплені *такі повноваження Верховного Суду*, які суттєво відрізняються від попередньої редакції. Його новими повноваження стали такі: він здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції, в порядку, встановленому процесуальним законом (п. 1 ч. 2 ст. 36) та забезпечує апеляційні та міс-

¹⁸ ‘ВККС назвала 39 переможців на посади до антикорсуду’ (*Українська правда*, 06.03.2019) <<https://www.pravda.com.ua/news/2019/03/6/7208506>> (дата звернення: 01.10.2019).

Петро Рудик

цеві суди методичною інформацією з питань правозастосування (п. 7 ч. 2 ст. 36 доповнено згідно з Законом від 12 липня 2018 р. № 2509-VIII). Водночас на нього покладені повноваження, які передбачалися попередньою редакцією закону.

Суттєвих змін зазнав склад Верховного Суду. Він змінювався двічі. Якщо за редакцією Закону України від 7 липня 2010 р. “Про судоустрій і статус суддів” склад Верховного Суду становив 48 суддів (ч. 1 ст. 39), то в редакції від 2 червня 2016 р. – не більше 200 суддів (ч. 1 ст. 37), а в редакції від 16 жовтня 2019 р. зменшився до не більше 100 суддів (ч. 1 ст. 37). Формування складу Верховного Суду відбувалося відповідно до Конституції і Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та інших законів. Відбір суддів до його складу вперше відбувався на конкурсній основі. Під час конкурсу кандидати мали показати свою відповідність критеріям компетентності, професійної етики і доброчесності. Відбором та оцінюванням кандидатів займалися органи суддівського врядування – ВККС та ВРП, склад котрих становили переважно судді, щоб відбір кандидатів був позбавлений політичного впливу. ВККС і ВРП несуть повну відповідальність за якісний добір суддів. Для сприяння ВККС в оцінці доброчесності була утворена Громадська рада доброчесності (далі – ГРД), котра мала від громадськості впливати на процес добору суддів. Конкурс тривав майже рік (з листопада 2016 р. по листопад 2017 р.) У конкурсі крім суддів брали участь і науковці та адвокати (що є позитивним), які мали професійний стаж роботи не менше 10 років. Пройшли конкурсний відбір і склали присягу 193 судді із 196 можливих. Такий підхід до добору суддів заслуговує схвалення. Він вдосконалюється і Законом України від 16 жовтня 2019 р. № 193-IX, яким внесені зміни до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування.

Проте конкурс до Верховного Суду, як свідчить аналіз матеріалів про його проведення, не в усіх випадках відбувався достатньо чесно і прозоро, не завжди враховувалася думка громадськості. Конкурс часто викликав критику у частині конфліктів між ГРД та ВККС. Серед переможців конкурсу до нового Верховного Суду три чверті становили судді, чверть – адвокати і науковці. Проте серед суддів значно переважають колишні представники судової системи і незначний відсоток юристів (науковців та адвокатів) із-поза судової системи. На думку ГРД, близько чверті суддів Верховного Суду є “не доброчесними”, хоча таку оцінку має давати суд. Детальніший аналіз проблем і ключові уроки формування нового Верховного Суду подаються у деяких публікаціях експертів громадсь-

www.pravoh.com.ua

ких організацій і, зокрема, Центру політико-правових реформ, Фондації *DEJURE* та інших¹⁹, котрі заслуговують на увагу.

Докорінно змінилася структура Верховного Суду. Згадаємо, що відповідно до Закону України від 7 липня 2010 р. “Про судоустрій і статус суддів” за чотирирівневої системи судоустрою у ВСУ діяло чотири судові палати: 1) в адміністративних справах; 2) у господарських справах; 3) у кримінальних справах; 4) у цивільних справах. А до складу судової палати входили судді відповідної спеціалізації: адміністративної, господарської, кримінальної та цивільної (пункти 1–4 ч. 3 ст. 39). Згідно зі змінами, внесеними до Закону України від 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів”, за трирівневої системи судоустрою у складі Верховного Суду мають діяти Велика Палата Верховного Суду та чотири касаційні суди: а) Касаційний адміністративний суд; б) Касаційний господарський суд; в) Касаційний кримінальний суд; г) Касаційний цивільний суд (пункти 1–5 ч. 2 ст. 37). І до складу кожного касаційного суду мають входити судді відповідної спеціалізації (ч. 3 ст. 37).

Велика Палата Верховного Суду – це новий його структурний елемент, постійно діючий колегіальний орган Верховного Суду, до складу якого входить 21 суддя Верховного Суду (ч. 1 ст. 45).

Позитивно оцінюючи прагнення українського законодавця забезпечити певний ступінь єдності судової практики в Україні, об’єднавши касаційні суди та створивши Велику Палату для усунення потенційних відмінностей у практиці між “судами” в межах нового Верховного Суду, Організація з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) у Висновку ОБСЄ/Бюро демократичних інститутів та прав людини (далі – БДПЛ) щодо Закону України від 30 червня 2017 р. “Про судоустрій і статус суддів” водночас наголосила на необхідності створення детального процесуального законодавства, яке регулювало б функціонування нової системи, зокрема стосовно процесу у Верховному Суді, та якісного змісту його процесуальних законів (п. 35 висновку). ОБСЄ (п. 36 висновку) зазначила:

Вкрай важливо, аби такі процесуальні норми допомогли уникнути “квазі-чотирирівневої” внутрішньої системи, за якої всі оскарження можна було б направляти до Великої Палати, оскільки це призвело б до перенавантаження нової Великої Палати та затримок. Водночас Велика Палата повинна мати достатні повноваження та компетенцію для розв’язання

¹⁹ Р Куйбіда та інші, *Формування нового Верховного Суду: ключові уроки* <http://pravo.org.ua/img/books/files/1518518656formuvannya%20novogo%20vs_klyuchovi%20uroki.pdf> (дата звернення: 01.10.2019); “Новий Верховний суд на три чверті складатиметься із суддів – результати конкурсу” (*Уніан*, 28.07.2017) <<https://www.unian.ua/politics/2054359-noviy-verhovniy-sud-na-tri-chetverti-skladatimetsya-iz-suddiv-rezultati-konkursu.html>> (дата звернення: 01.10.2019).

Петро Рудик

дійсно принципових розбіжностей у правових позиціях касаційних судів у складі Верховного Суду. Для того щоб уникнути юрисдикції четвертої інстанції та водночас забезпечити досягнення і підтримання єдності судової практики, Закон і будь-які процесуальні закони, ухвалені на його імплементацію, могли б запровадити додаткові механізми, наприклад, систему дозволу на апеляцію (тобто дозволу Великої Палати на оскарження), та обмежити оскарження до Великої Палати лише тими справами, що стосуються принципових питань або мають особливу суспільну вагу, або коли заявник зазнав кричущої несправедливості²⁰.

Нова редакція Закону України 2 червня 2016 р. “Про судоустрій і статус суддів” передбачає *утворення у кожному касаційному суді Верховного Суду судових палат* із розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів. Кількість та спеціалізація таких палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням судового навантаження у кожному касаційному суді та обов’язкового врахування особливостей формування Касаційного адміністративного суду і Касаційного господарського суду (ч. 4 ст. 37).

Проте необхідно, як зазначають відомі вчені, дотримуватися наукового підходу при визначенні правового регулювання загалом і діяльності судових палат касаційних судів Верховного Суду зокрема. Так, А. Селіванов підкреслює:

Очевидним є те, що правосуддя у кожній справі має особливість і повинно позбутися спрощеного підходу, викладення обставин без аналізу матеріального права. Слід відмовитися, особливо в Касаційних палатах Верховного Суду, від суддівських штампів у мотивуванні обставин судових актів. Ми стверджуємо, що при кожній Касаційній палаті, а також в суді щодо захисту інтелектуальних прав повинні існувати, як раніше, Науково-консультативні ради, що складаються з відомих учених-правознавців²¹.

Поряд із цим зауважимо, що відповідно до Закону України від 16 жовтня 2019 р. № 193-IX “Про внесення змін до Закону України ‘Про судоустрій і статус суддів’ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” та нормативного скорочення складу Верховного Суду з 200 до 100 суддів, передбачене нове формування складу Верховного Суду, зокрема його касаційних судів. Спочатку ВРП на конкурсній основі має сформувати новий склад ВККС і затвердити персональний

www.pravoua.com.ua

²⁰ Висновок щодо Закону України “Про судоустрій і статус суддів”: Висновок ОБСЄ/БДПІЛ № JUD-UKR/298/2017[RJU/AT] Варшава, 30 червня 2017 р. <https://www.legislationline.org/download/id/7366/file/298_JUD_UKR_30June2017_ukr.pdf> (дата звернення: 01.10.2019).

²¹ Селіванов (н 1) 4.

склад Комісії з питань доброчесності та етики (п. 3 розділ II “Прикінцеві та перехідні положення”), до складу якої входять три члени ВРП і три особи з числа міжнародних експертів (ст. 281). Далі ВККС протягом двох місяців з дня формування її нового складу проводить відбір суддів до касаційних судів у складі Верховного Суду з числа суддів відповідних касаційних судів Верховного Суду за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності (п. 5). Передбачено, що судді Верховного Суду, котрі не пройдуть процедури відбору, можуть бути переведені до відповідних апеляційних судів з урахуванням рейтингу, сформованого за результатами відбору (п. 7). До завершення конкурсу і моменту прийняття відповідного рішення ВРП судді касаційних судів продовжують здійснювати правосуддя у межах повноважень, визначених процесуальним законом. Останній день роботи судді, який не пройшов процедуру відбору за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності, визначається рішенням ВРП (п. 6)²².

У Верховному Суді діє його *Пленум*. Це колегіальний орган, до складу якого входять усі судді Верховного Суду (ч. 1 ст. 46)²³. Це найвища в Україні судова та організаційно-методологічна інстанція системи судустрою. Пленум Верховного Суду проводиться для вирішення питань, визначених Конституцією та Законом України “Про судоустрій і статус суддів”. Він не здійснює правосуддя, а забезпечує правильне й однакове застосування законів судами, дає роз’яснення і тлумачення норм права за допомогою прийняття постанов. Порядок його діяльності визначається Законом України “Про судоустрій і статус суддів” (ч. 8 ст. 37).

Згідно з Законом України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів” Закон України “Про судоустрій і статус суддів” доповнений новими положеннями, згідно з якими Пленум Верховного Суду набув таких нових повноважень: по-перше, з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані; по-друге, за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надає

²² Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (н 11).

²³ Про судоустрій і статус суддів (н 4).

Петро Рудик

роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ (пункти 101, 102 ч. 2 ст. 46)²⁴.

Такою є нова система судоустрою України, види її судів, їхній склад і повноваження. Для її успішної роботи необхідно створити *відповідні умови, забезпечити єдність дій її складових*. У Законі України “Про судоустрій і статус суддів” у новій редакції передбачені чинники, що забезпечують її єдність. Ними є: 1) єдині засади організації та діяльності судів; 2) єдиний статус суддів; 3) обов'язковість для всіх судів правил судочинства, визначених законом; 4) єдність судової практики; 5) обов'язковість виконання на території України судових рішень; 6) єдиний порядок організаційного забезпечення діяльності судів; 7) фінансування судів виключно з Державного бюджету України; 8) вирішення питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування (ч. 4 ст. 17).

Важливим елементом у боротьбі за забезпечення незалежності судів, за деполітизацію судової влади, ліквідацію впливу на неї органів законодавчої і виконавчої влади, їх посадових осіб, тиску політичних сил є *змінa в Основному Законі держави суб'єктів утворення і ліквідації судів*. За попередньої редакції Конституції України суди утворював Президент України відповідно до визначеного законом порядку (п. 23 ч. 1 ст. 106). Закон України від 7 липня 2010 р. “Про судоустрій і статус суддів” фіксував, що суди загальної юрисдикції утворюються, зокрема й шляхом реорганізації, та ліквідовуються Президентом України на підставі пропозиції Державної судової адміністрації України (ч. 1 ст. 19). Нині в Основному Законі держави закріплено положення, згідно з яким суд утворюється, реорганізовується і ліквідовується законом, тобто Парламентом України, проєкт якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з ВРП (ч. 2 ст. 125). Тепер питання системи й структури судової влади входить до компетенції Верховної Ради України за звичайною процедурою. Таке обмеження повноважень Президента України щодо ухвалення рішень про утворення й ліквідацію судів здійснено відповідно до рекомендацій Венеційської Комісії. Схваливши процедуру утворення і ліквідації судів, Комісія водночас для полегшення практичної реалізації цього процесу вважала за доцільне, щоб Президент направляв пропозиції до Парламенту України не “за пропозицією” ВРП, а “після консультації” з нею (пункти 8, 9 Висновку № 803/2015 від 26 жовтня 2015 р.), що враховано Верховною Радою України при прийнятті закону. Отже, нині провідну роль у процесі утворення, реорганізації та ліквідації судів відіграють Парламент України і ВРП – цей колегіальний, незалеж-

www.pravoua.com.ua

²⁴ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

ний конституційний орган державної влади та суддівського врядування, у складі якого більшість становлять судді і котрий надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів (п. 1 ст. 1, п. 15 ст. 3)²⁵.

Проте з боку громадських організацій, їхніх експертів ВРП загалом та її деяким членам неодноразово вказувалося на серйозні недоліки в роботі, що стосувалися очищення суддівського корпусу, його оновлення, за що відповідальні згідно зі своїми повноваженнями не лише ВККС, що здійснювала оцінювання кандидатів, а й ВРП, яка вносила подання про призначення суддів на посади. За результатами двох хвиль добору суддів до складу Верховного Суду увійшли, як зазначається в пояснювальній записці до альтернативного законопроекту № 1008-1, переважно особи, які раніше були судьями вищих судів або до яких наявні обґрунтовані сумніви в їхній відповідності критеріям професійної етики та доброчесності²⁶. Тому Президент України виступив з ініціативою замінити і зміцнити склад ВРП новими судьями шляхом проведення відкритого конкурсу з їх добору та поліпшити її роботу. Це було зроблено на законодавчому рівні. У Законі України від 16 жовтня 2019 р. “Про внесення змін до Закону України ‘Про судоустрій і статус суддів’ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” підвищені вимоги до професійної компетентності, етики і доброчесності членів ВРП, які мають бути зразковими в житті і в своїй діяльності, зокрема, доброчесними у виконанні покладених на них обов'язків, у дотриманні етичних стандартів поведінки під час своєї діяльності та поза її межами. Закон розширив повноваження ВРП щодо добору і кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді, призначення та звільнення з посад членів ВККС та членів ВРП, ухвалення рішення про зупинення повноважень члена ВРП (ч. 1 ст. 3, частини 6, 7 ст. 20, п. 3 ч. 1 ст. 24) тощо. Передбачена і нова процедура звільнення члена ВРП, котре проводиться на спільному засіданні ВРП та Комісії з питань доброчесності й етики більшістю голосів за умови, що за таке рішення проголосує принаймні два із трьох міжнародних експертів – членів Комісії (ч. 3 ст. 24)²⁷.

Водночас Президент України для врегулювання питання стосовно проведення відкритого конкурсу з добору кандидатів до ВРП і призначення їх як членів ВРП відповідно до Конституції України (ч. 2 ст. 131)

²⁵ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 7-8. Ст. 50.

²⁶ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” від 6 вересня 2019 р. № 1008-1 <http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GI00417A.html> (дата звернення: 01.10.2019).

²⁷ Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування (н 11).

Петро Рудик

та на виконання Закону України “Про Вищу раду правосуддя” прийняв Указ, яким затвердив Положення про проведення відкритого конкурсу, утворив Комісію щодо його проведення та затвердив її склад. Конкурс проводитиметься в три етапи: 1) відбір кандидатів на основі поданих документів для проведення співбесід; 2) проведення співбесід із відібраними кандидатами та визначення за результатами співбесід переліку осіб, стосовно яких проводиться спеціальна перевірка відповідно до закону; 3) визначення кандидатів, які рекомендуються для здійснення Президентом України призначення членів ВРП²⁸.

Зміцнення ВРП новими її членами, модернізація її роботи має позитивно вплинути і на подальше вдосконалення діяльності судів, їх реконструкцію в майбутньому у контексті децентралізації влади і зміни територіально-адміністративного устрою та творчого застосування законодавства у сфері системи судоустрою України, зокрема й Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Він закріпив низку положень про порядок утворення і ліквідації суду, а саме: суд утворюється і ліквідовується законом; проєкт закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з ВРП; місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності; підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної Законом України “Про судоустрій і статус суддів” системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою; утворення суду може відбуватися шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття, поділу) судів; кількість суддів у суді визначає Державна судова адміністрація України за погодженням із ВРП з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів; максимальна кількість суддів Верховного Суду встановлюється Законом України “Про судоустрій і статус суддів” (нині не більше 100); суд є юридичною особою, якщо інше не визначено законом (пункти 1–8 ст. 19).

Висновки. Отже, аналіз основних внесених змін до Конституції і Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та інших нормативних актів у частині правосуддя засвідчує, що реформування конституційно-правових засад системи судоустрою України здійснюється з урахуванням сучасних міжнародних і європейських стандартів, рекомендацій, висновків Венеційської Комісії та Висновку ОБСЄ/БДППЛ щодо Закону України

www.pravoua.com.ua

²⁸ Питання добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення членів Вищої ради правосуддя: Указ Президента України від 30 жовтня 2019 р. № 785/2019 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/785/2019>> (дата звернення: 01.10.2019).

від 30 червня 2017 р. “Про судоустрій і статус суддів”. Внесені зміни спрямовані на модернізацію системи судоустрою України, його деполітизацію. Такий підхід має сприяти поліпшенню доступу громадян України до правосуддя, посиленню незалежності судової влади, боротьбі з корупцією в судовій системі й приведенню системи судоустрою у відповідність до потреб суспільства та міжнародних і європейських стандартів. І все ж, як зауважує ОБСЄ, деякі положення закону потребують перегляду, існує необхідність створення детального процесуального законодавства. Окрім законодавчого реформування необхідне подальше вдосконалення практики здійснення правосуддя, зокрема, зміни суддівської культури, взаємодії між гілками влади, здійснення регулярного аналізу проведення судової реформи та активного регулювання відповідно до його висновків. На необхідність активізації здійснення судової реформи вказав і Президент України В. Зеленський (2 вересня 2019 р.) Він зауважив, що ‘ми не отримали перезавантаження судової влади і її оновлення’, що ‘лише рішучими заходами можна змусити виконати закон’, що очищення судової влади ‘повинно стосуватися всіх, передусім суддів вищих інстанцій. А суди перших інстанцій повинні бути наповнені новими суддями’²⁹.

Чітку позицію щодо стану проведення судової реформи займає і більша частина провідних учених-правознавців України. У відкритому листі до Президента України вони загострюють увагу на тому, що в ‘системі українського судоустрою існує небезпека для позитивних перспектив переходу до якісного правосуддя’. Це, зі свого боку, негативно впливає на інвестиційну політику держави та довіру суспільства до органів правосуддя. Вчені вказують на необхідність

невідкладного кадрового оновлення судів першої та апеляційної інстанцій, розробки нової концепції на принципах безпосередньої участі Українського народу (територіальних громад, органів місцевого населення та самоврядних виборчих органів) у формуванні близьких до населення судів, зокрема введення до судової системи окремої ланки мирових суддів³⁰.

Вони пропонують скликати Першу Всеукраїнську конференцію вчених і практиків, засадничою метою якої є: дати рух системному осмисленню змісту чинної Конституції України і виробити науково-практичні результати, котрі можуть стати орієнтиром для виділення пріоритетів у досягненні всіх складових конституційного реалізму³¹. Така ініціатива вчених, на нашу думку, заслуговує підтримки і реального втілення на практиці.

²⁹ ‘У нас унікальний шанс – провести всі необхідні реформи’ *Голос України* (3 вересня 2019) 1-2.

³⁰ А Селіванов та інші, ‘Відкритий лист – Звернення особливого суспільного значення’ *Голос України* (29 серпня 2019) 7.

³¹ Там само.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Khotynska-Nor O, *Teoriia i praktyka sudovoi reformy v Ukraini [Theory and Practice of the Judicial Reform in Ukraine]* (Alerta, Pravova yednist 2016) (in Ukrainian).
2. Kuibida R ta inshi, *Formuvannia novoho Verkhovnoho Sudu: kliuchovi uroky [Forming of the New Supreme Court: Key Lessons]* <http://pravo.org.ua/img/books/files/1518518656formuvannya%20novogo%20vs_klyuchovi%20uroki.pdf> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).
3. *Sudova reforma v Ukraini: realii ta perspektyvy: materialy naukovo-praktychnoi konferentsii 18 lystopada 2016 r. [Judicial Reform in Ukraine: Realities and Prospects: Materials of Scientific and Practical Conference of 18.11.2016]* (Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy 2017) (in Ukrainian).

Edited books

4. Maliarenko V, 'Sudoustrii' ['System of Judiciary'] v Shemshuchenko Yu holov red, *Yurydychna entsyklopediia [Encyclopedia of Law], t 5* (Vyd-vo "Ukrainska entsyklopediia" imeni M P Bazhana 2003) 717-8.

Journal articles

5. 'Konstytutsiyni protses: potochnyi rezultat, ryzyky i perspektyvy: Analitychna dopovid Tsentru Razumkova' ['The Constitutional Process: Current Result, Risks and Prospects: Analytical Report by the Razumkov Center'] (2016) 5-6 Natsionalna bezpeka i oborona 3-52 (in Ukrainian).
6. 'Utverdzhennia yevropeiskoi modeli sudochynstva i verkhovenstva prava – priorityety sudovoi reformy ta vidnovlennia suspilnoi doviry do sudiv v Ukraini: intervii uchastykiv forumu – zhurnalu "Pravo Ukrainy"' ['Establishment of the European Judicial Model and the Rule of Law – Priorities of the Judicial Reform and Rebuilding of Public Trust in Courts of Law in Ukraine: Interview by Participants of the Forum – Journal "Law of Ukraine"] (2014) 11 Pravo Ukrainy 74-135 (in Ukrainian).
7. Horodovenko V, 'Realizatsiia pryntsyphu verkhovenstva prava u tsyvilnomu sudochynstvi v umovakh reformuvannia pravosuddia' ['Implementation of the Rule of Law Principle in Civil Court Procedure in the Context of Reforms of Justice'] (2018) 3 Pravo Ukrainy 65-78 (in Ukrainian).
8. Krusian A, 'Konstytutsiina yustytsiia ta konstytutsiini peretvorennia v Ukraini' ['Constitutional Justice and Constitutional Transformations in Ukraine'] (2016) 1 Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava 31-6 (in Ukrainian).
9. Moskvych L, 'Dovira do sudu: stan ta instrumenty vplyvu' ['Trust in the Court of Law: Current Situation and Instruments of Influence'] (2018) 3 Pravo Ukrainy 9-25 (in Ukrainian).
10. Prylutskyi S, 'Sud yak pershoosnova predmeta sudovoho prava Ukrainy' ['Court as the Key Pillar of the Subject Matter of Judicial Law in Ukraine'] (2018) 3 Pravo Ukrainy 26-51 (in Ukrainian).
11. Shcherbaniuk O, 'Indyvidualna konstytutsiina skarha yak zasib zabezpechennia konstytutsiinoi demokratii' ['Individual Constitutional Complaint as a Means of Ensuring Constitutional Democracy'] (2018) 12 Pravo Ukrainy 77-91 (in Ukrainian).
12. Shemshuchenko Yu, 'Sudova reforma v Ukraini u svitli yevropeiskoho dosvidu: konstytutsiyni aspekt' ['Judicial Reform in Ukraine in the Light of the European

Experience: the Constitutional Aspect'] [2016] 6(33) Chasopys tsyvilnoho i kryminalnoho sudochynstva 48-9 (in Ukrainian).

Conference papers

13. 'Suchasni vyklyky ta aktualni problemy sudovoi reformy v Ukraini: materialy II Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii' ['Modern Challenges and Topical Issues of the Judicial Reform in Ukraine: Materials of the Second International Scientific and Practical Conference'] (Shcherbaniuk O holova redkol, 2018) (in Ukrainian).

Newspapers

14. 'U nas unikalnyi shans – provesty vsi neobkhidni reformy' ['We Have a Unique Chance – to Make All of the Necessary Reforms'] Holos Ukrainy (3 veresnia 2019) 1-2 (in Ukrainian).
15. Selivanov A ta inshi, 'Vidkryty lyst – Zvernennia osoblyvoho suspilnoho znachennia' ['Open Letter – Appeal of Special Public Importance'] Holos Ukrainy (29 serpnia 2019) 7 (in Ukrainian).
16. Selivanov A, 'Sudova vlada maie proity reformu ponovlennia svoho avtorytetu i doviry' ['The Judiciary Should Undergo a Reform to Rebuild the Credibility and Trust in It'] Holos Ukrainy (7 lystopada 2017) 4 (in Ukrainian).

Websites

17. 'Dniprovskiy apeliatyyniy sud napravyyv do VKKSU ta VRP zvernennia z pryvodu aktualnoi problemy – nestachi suddivskykh kadriv v apeliatyynomu sudi' ['Dnipro Court of Appeal Submitted an Appeal to the High Qualification Commission of Judges of Ukraine and the High Judicial Council Regarding the Topical Issue – the Lack of Judicial Staff at the Court of Appeal'] <<https://court.gov.ua/press/news/646189>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).
18. 'Novyi Verkhovnyi sud na try chetverti skladatymetsia iz suddiv – rezultaty konkursu' ['The New Supreme Court by Three Quarters Will Consist of Judges – Competition Results'] (*Unian*, 28.07.2017) <<https://www.unian.ua/politics/2054359-noviy-verhovniy-sud-na-tri-chetverti-skladatymetsia-iz-suddiv-rezultati-konkursu.html>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).
19. 'Oholosheno konkurs na zainiattia vakantnykh posad suddiv apeliatyynykh sudiv: Vyshcha kvalifikatsiina komisiia suddiv Ukrainy' ['Competition for Vacant Positions of Appellate Court Judges Has Been Announced: High Qualification Commission of Judges of Ukraine'] <<https://vkksu.gov.ua/ua/news/ogoloshieno-konkurs-na-zainiattia-wakantnich-posad-suddiv-apeleiacijnich-sudiv>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).
20. 'Spilna zaiava shchodo sytuatsii v sudovii systemi holiv VS, VRP, VKKSU, RSU, DSA Ukrainy, rektora NShSU' ['Joint Statement on the Situation in the Judicial System Regarding Chairmen of the Supreme Court, the High Judicial Council, the High Qualification Commission of Judges of Ukraine, the Council of Judges of Ukraine, the State Judicial Administration of Ukraine, and Rector of the National School of Judges of Ukraine'] <<http://rsu.gov.ua/ua/news/spilna-zaava-sodo-situacii-v-sudovij-sistemi-goliv-vs-vrpkksursudsa-ukraini-rektora-nssu>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).
21. 'Stosovno sytuatsii navkolo konkursu na posadu suddi mistsevoho sudu' ['On the Situation around the Competition for the Position of Local Court Judge'] (*Vyshcha kvalifikatsiina komisiia suddiv*) <<https://vkksu.gov.ua/ua/news/stosowno-situacii-navkolo-konkursu-na-posadu-suddi-misciewogo-sudu>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).

Петро Рудик

22. 'VKKS nazvala 39 peremozhtsiv na posady do antykorsudu' ['High Qualification Commission of Judges of Ukraine Named 39 Winners to Hold Positions at the Anti-Corruption Court'] (*Ukrainska pravda*, 06.03.2019) <<https://www.pravda.com.ua/news/2019/03/6/7208506>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).
23. Tkachuk O, 'Plenum VS maie vyslovytysia shchodo nestachi suddivskykh kadriv u sudakh ta problem, shcho poviazani iz kvalifotsiniuvanniam' ['The Plenum of the Supreme Court Should Express Its Position Regarding the Lack of Judicial Staff in Courts and the Problems Associated with Qualification Assessment'] <<http://rsu.gov.ua/en/news/oleg-tkacuk-plenum-s-mae-vislovitisa-sodo-nestaci-suddivskih-kadriv-u-sudah-ta-problem-so-povazani-iz-kvalifocinuvannam>> (accessed: 01.10.2019) (in Ukrainian).

PETRO RUDYK

REFORMS OF THE CONSTITUTIONAL
AND LEGAL FRAMEWORK OF UKRAINE'S JUDICIARY SYSTEM
IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTIONAL REFORM OF 2016
AND INTERNATIONAL AND EUROPEAN REQUIREMENTS

ABSTRACT. In Ukraine, the regulatory framework for the functioning of the judiciary system is the newly revised Constitution of Ukraine, and other updated and newly adopted laws related to the constitutional reform of 2016, particularly, to issues of justice. The major challenges of the judicial reform in Ukraine have already become the focal point for scholars and scientists.

The purpose of the article is to make a comprehensive analysis of the main updated provisions of the Constitution and laws of Ukraine relating to the new judiciary system, the types of general jurisdiction courts, the composition of courts of new levels, and their powers ensuing from their place in the court system, in the context of today's constitutional reform in Ukraine and international standards. International requirements to the system of judiciary are set out in a number of international and European documents. According to these documents, amendments were made to the Constitution and the Law of Ukraine "On the Judicial System and the Status of Judges", new laws were adopted. Our country's judiciary system has undergone significant changes both in content and in form. Its content has been filled with provisions which largely correspond to international standards, as noted by the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE). The principles underlying the judiciary system have been expanded. Following the repeated insistence by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the transition has been made from a four-level judiciary system (local, appellate courts, higher specialized courts, the Supreme Court of Ukraine) to a three-level system (local courts, courts of appeal, the Supreme Court). The revised Law of Ukraine "On the Judicial System and the Status of Judges" eliminated the higher specialized courts and expanded the structure of the Supreme Court which now comprises the cassation courts that consider cases of the categories previously referred to the terms of reference of the higher specialized courts which existed within the framework of civil, criminal, administrative and economic law. This position of the Parliament of Ukraine was approved by the OSCE. For consideration of cases of certain categories, in the judiciary system the

www.pravda.com.ua

ПРАВО

УКРАЇНИ

Supreme Anti-Corruption Court has been established, on a competitive basis, and operates now, and the competitive selection to the Supreme Court for Intellectual Property and its Chamber of Appeal is underway. Their authority is to consider cases referred to their jurisdiction by procedural law. The article describes the procedure of their establishment as the first- and appellate-level courts which consider cases of separate categories, as well as the structure and the specific features with which they are formed. The author emphasizes the importance of establishment of the Supreme Anti-Corruption Court, and the special role played in its establishment by the Public Council of International Experts.

One of the most essential elements of the judicial reform is the liquidation of the Supreme Court of Ukraine and the establishment of the new Supreme Court. Amendments to the Constitution of Ukraine improved its structure and updated the content of operation. Today, the Supreme Court is the only court of cassation. It remains the highest court in the judicial system of Ukraine which ensures the consistency and unity of court practice, and this was positively assessed by the OSCE. The powers of the Supreme Court have been expanded, a new composition has been formed in terms of quantity and quality, and there is the intent of its further update according to the amendments of October 16, 2019; the Court's structure has changed radically, the role of its Plenum has been enhanced, etc. In order to depoliticize and eliminate pressure on the judiciary and in accordance with the recommendations of the Venice Commission, the entity establishing and liquidating courts has been changed (currently, it is the Verkhovna Rada, not the President of Ukraine). While endorsing the positive elements of the reforms of the judiciary system, the OSCE noted in its Opinion of June 30, 2017 that some provisions of the Law on the Judicial System and the Status of Judges should be revised or further improved. The Commission emphasized the need to create detailed procedural legislation which would regulate the functioning of the new judiciary system.

The author notes that in the course of judicial reform, many problems have arisen: qualification assessment of the candidates for the position of judge is slow and not always transparent, the newly established local courts and courts of appeal are sorely lacking judicial staff, the case load of judges increases and this leads to the declining efficiency and quality with which cases are considered, and negatively affects the principle of citizens' access to justice. The author believes that amendments to the laws of Ukraine on the judicial system and the status of judges and the Supreme Council of Justice of October 16, 2019 will be conducive to improvement of the composition of the Supreme Court and judicial administration, etc.

KEYWORDS: Constitution of Ukraine; reforming; constitutional and legal framework; system; judiciary system; international and European standards.