



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

Судова реформа в Україні: успіхи, виклики та майбутні пріоритети

Нестор Барчук, Михайло Жернаков, Ярослав Кузишин

Вступ

До Революції Гідності 2013–2014 років рівень довіри до українських судів був одним із найнижчих у світі (16%). За даними Організації економічного співробітництва та розвитку від 2014 року Україна посідала останнє місце за рівнем довіри до судів (12%) у порівнянні з іншими країнами-членами організації. Ситуація не сильно змінилася після Революції Гідності. Згідно з опитуваннями 2015 року менше 1% населення повністю довіряє судам, натомість лише 8% мають певну довіру до суду.

Незважаючи на численні законодавчі зміни, суди все ще залишаються однією з інституцій, якій суспільство довіряє найменше. Згідно з опитуванням, проведеним наприкінці 2023 року, лише 16% респондентів довіряють судовій владі і 22% довіряють Верховному Суду, який знаходиться на вершині судової системи. На думку опитаних основними факторами недовіри до судової системи є корупція серед суддів (63%), безкарність суддів (47%), кругова порука замовчування в судовій системі (45%) і недоброчесність суддів (42%). Ці цифри свідчать про те, що судова реформа ще далека від завершення. Україна має зробити ще багато кроків для досягнення верховенства права та виконання.

На сучасний стан судової системи України вплинули три ключові фактори. По-перше, Україна успадкувала свою судову систему від Радянського Союзу, де судді ніколи не були незалежними і діяли під керівництвом політичної влади та КДБ, радянського органу безпеки й розвідки. Після здобуття незалежності українська судова система не була реформована, а судді з радянським менталітетом зберегли свої посади. Змінилися лише еліти, які впливали на суддів. По-друге,

політична влада контролювала добір і кар'єрне зростання суддів, забезпечуючи їхню політичну лояльність та зміцнюючи радянську модель. По-третє, олігархи і політики використовували суди та органи суддівського врядування для особистої вигоди й безкарності. Крім того, судові інституції використовували особи, пов'язані з Росією, для захисту своїх інтересів. Піку політичної залежності та корумпованості суддів було досягнуто за часів режиму Януковича, коли суди вживалися для придушення мирних демонстрацій (Революція Гідності 2013–2014 років). Ці події підкреслили нагальну потребу в судовій реформі, оскільки виявили політичну залежність судів та недовіру суспільства до судової влади.

На початковому етапі реформування судової системи надто великі надії поклалися на неформовані інституції, зокрема на органи суддівського врядування (Вищу кваліфікаційну комісію суддів [ВККС] та Вищу раду правосуддя [ВРП]), які не були зацікавлені в самоочищенні та прагнули зберегти статус-кво. Внаслідок цього ці реформи провалилися.

Останні реформи певною мірою врахували невдачі минулого і ставку було зроблено на конкурсні комісії, які перевіряють добросовісність кандидатів до органів суддівського врядування, а також кандидатів до Вищого антикорупційного суду та Конституційного Суду. Найбільш ефективним механізмом тут була комісія, що складалася виключно з експертів, делегованих міжнародними донорами (Громадська рада міжнародних експертів). Тому цей механізм необхідно продовжити і використовувати при оновленні Верховного Суду.

Цей звіт охоплює основні законодавчі зміни та тенденції у сфері судоустрою з 2014 по вересень 2024 року. Однак основна увага приділена подіям, що відбулися з 2021 року, коли Верховна Рада ухвалила два важливі закони, спрямовані на перезавантаження ВККС і ВРП, які здійснюють добір суддів та розглядають питання дисциплінарної відповідальності. Реформовані ВРП та ВККС розпочали свою роботу у 2023 році. Тому в цьому звіті проаналізовано тенденції й ефективність роботи цих органів, а також обговорено необхідність реформування ключових судів: Конституційного Суду, Верховного Суду та Вищого адміністративного суду, на створення яких досі очікує громадськість та міжнародні партнери України.

Автори цього звіту визнають, що досягнення верховенства права в країні залежить від багатьох факторів, зокрема, ефективного поділу влади, стійких та демократичних механізмів передачі влади, сильних інститутів в усіх трьох гілках влади й розвиненого громадянського суспільства. Однак у межах цього дослідження ми зосереджуємося виключно на судовій владі та пов'язаних з нею секторах (адвокатура, юридична освіта).

Структура судової системи України

Судова система України¹ складається з органів суддівського врядування та судів різних рівнів.

Вища рада правосуддя (ВРП) є найважливішим органом суддівського врядування, що відповідає за призначення, звільнення та дисциплінарне покарання суддів. Роль Президента, який підписує укази про призначення суддів, скоріше церемоніальна. ВРП складається з 21 члена, обраних Усеукраїнським з'їздом суддів (що призначає 10 членів ВРП), Парламентом, Президентом, З'їздом адвокатів, Конференцією прокурорів, З'їздом представників юридичних вищих

¹ *Ukrainian Judiciary, Democracy Justice Reforms*, <https://dejure.foundation/en/ukrainian-judiciary/> (доступ тут і далі: 4 серпня 2024).

навчальних закладів та наукових установ, що призначають по два члени ВРП кожен. Голова Верховного Суду є членом ВРП за посадою.

Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС) займається відбором та кваліфікаційним оцінюванням суддів чи кандидатів на посаду судді. Цей орган нараховує 16 членів, призначених ВРП на конкурсній основі.

З'їзд суддів України збирається раз на два роки і складається з делегатів із судів усіх юрисдикцій та інстанцій. Основними функціями З'їзду суддів є аналіз звітів Ради суддів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Державної судової адміністрації. Окрім того, З'їзд обирає шістьох суддів Конституційного Суду та 10 членів Вищої ради правосуддя, а також членів Ради суддів.

Рада суддів України (РСУ) виступає виконавчим органом З'їзду суддів та складається з 30-ти суддів, обраних З'їздом. РСУ скликає З'їзд суддів та забезпечує виконання його рішень. Однією з її головних завдань є розробка та впровадження заходів для забезпечення незалежності суддів. Також РСУ розглядає та приймає рішення щодо правового й соціального захисту суддів і їхніх сімей. Вона вносить пропозиції до національних та місцевих органів влади щодо роботи судів. Рада суддів також забезпечує дотримання закону у питаннях конфлікту інтересів суддів, членів ВККС та Державної судової адміністрації, приймаючи рішення для усунення таких конфліктів.

Державна судово адміністрація (ДСА) є державним органом у системі правосуддя, що забезпечує організаційну та фінансову підтримку судової системи і підпорядковується ВРП. Серед основних функцій Державної судової адміністрації — забезпечення належних умов для ефективної роботи судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів та органів суддівського врядування. ДСА вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить пропозиції щодо її вдосконалення, складає запит на щорічний бюджет для функціонування правосуддя, забезпечує впровадження електронного суду та веде облік Єдиного державного реєстру судових рішень.

Сама судова система включає **Конституційний Суд України (КСУ)**, який функціонує незалежно від судів загальної юрисдикції і займається питаннями конституційності законів та урядових актів. **Верховний Суд (ВС)** є найвищим судом загальної юрисдикції, який забезпечує узагальнення судової практики та в окремих випадках виступає апеляційною чи касаційною інстанцією через свою Велику палату і касаційні суди у кримінальних, цивільних, адміністративних та господарських справах. Окрім цього, до судової системи входять **спеціалізовані суди: Вищий антикорупційний суд (ВАКС)** і **Вищий суд з питань інтелектуальної власності (ІР-суд)**. Судова система також включає **суди першої інстанції та апеляційні суди**, що здійснюють первинний розгляд і перегляд справ у апеляційному порядку відповідно.

Список скорочень

ВАКС — Вищий антикорупційний суд
ВАС — Вищий адміністративний суд
ВКДКА — Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури
ВККС — Вища кваліфікаційна комісія суддів
ВРП — Вища рада правосуддя
ВС — Верховний Суд
ВША — Вища школа адвокатури
ГРД — Громадська рада доброчесності
ГРМЕ — Громадська рада міжнародних експертів
ДГЕ — Дорадча група експертів
ДСА — Державна судова адміністрація
ЄДКІ — Єдиний державний кваліфікаційний іспит
ЗВО — Заклад вищої освіти
ІР-суд — Вищий суд з питань інтелектуальної власності
КСУ — Конституційний Суд України
МВС — Міністерство внутрішніх справ
МОН — Міністерство освіти і науки
НААУ — Національна асоціація адвокатів України
НАБУ — Національне антикорупційне бюро України
ОАСК — Окружний адміністративний суд Києва
РАУ — Рада адвокатів України
РСУ — Рада суддів України
САП — Спеціалізована антикорупційна прокуратура
СБУ — Служба безпеки України
СДІ — Служба дисциплінарних інспекторів

Передумови нинішньої судової реформи

Упродовж останнього десятиліття Україна досягла значних успіхів у судовій реформі, зокрема на шляху до збільшення незалежності та підзвітності судової системи. Потреба в судовій реформі особливо актуалізувалась під час Революції Гідності 2013–2014 років, що вказала на політичну залежність судів² і відсутність суспільної довіри до судової системи. З 2014 по 2016 рік Парламент України прийняв закони «Про відновлення довіри до судової системи» та «Про очищення влади», що мали на меті зменшення політичного впливу на судову систему шляхом звільнення колишніх голів судів і членів органів суддівського врядування та призначення нових.

Інший закон від 2015 року «Про забезпечення права на справедливий суд» запровадив процедуру кваліфікаційного оцінювання суддів, що включала перевірку доброчесності. Наступний етап реформи у 2016 році передбачав конституційні зміни та новий закон «Про судоустрій і статус суддів», який визначував упровадження конкурсного відбору до Верховного Суду, створення Вищого антикорупційного суду, а також формування Громадської ради доброчесності (ГРД) для посилення ролі громадянського суспільства у перевірці суддів. На жаль, незважаючи на вказані законодавчі зміни, їхня імплементація не дала відчутних результатів.

² *Хто такі судді Майдану?*, https://www.maidan-judges.info/who_are_they.

Щодо близько 25% новопризначених суддів Верховного Суду³ ГРД опублікувала негативні висновки. Відносно ще приблизно 50% призначених суддів ГРД надала інформацію, яка може свідчити про їхню недоброчесність. Проміжні результати кваліфікаційного оцінювання суддів⁴ також продемонстрували неефективність процесу перевірки суддів — відповідно до них лише 0,5% суддів були звільнені.

Утім, досвід ГРД став хорошим прикладом залучення громадянського суспільства до перевірки суддів. Громадська рада доброчесності, що складається з представників громадських об'єднань, журналістів та науковців довела, що може діяти професійно, ефективно та незалежно. Саме з цієї причини ГРД постійно атакують судді та політична влада, що не має контролю над органом.

Незалежність та відповідальність суддів

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» судді призначаються пожиттєво. Парламент не має впливу на призначення та звільнення суддів, а Президент виконує церемоніальну функцію призначення на посаду. Тим не менш, навіть після внесення відповідних змін до Конституції, факти неналежного політичного впливу на суддів публічно висвітлювались журналістами⁵. Незважаючи на те, що політична влада формально не має офіційних інструментів впливу, неформальні способи впливу на суддів та тиск на них збереглися, головним чином, через відкритість самих суддів до таких впливів.

Окрім політичних впливів, українські судді часто виконують вказівки своїх впливових колег. Наприклад, у грудні 2018 року під час відбору членів до Вищої ради правосуддя, суддів Конституційного Суду та членів Ради суддів на З'їзді суддів, члени заходу не виявили власну волю, а проголосували за погоджених заздалегідь кандидатів⁶.

Чинне законодавство зберігає механізм, який дозволяє неформально впливати на суддів із боку голів судів, які, незважаючи на відсутність формальних повноважень, впливають на судові рішення чи вибори до органів суддівського врядування. Це підтверджують історії Лариси Гольник⁷ та Сергія Бондаренка⁸. Запропоноване рішення полягає у ліквідації посади голови суду (крім голови Верховного Суду) та передачі його обов'язків керівникам секретаріатів судів. Відповідний законопроект № 8342 був зареєстрований у Парламенті в січні 2023 року.

Після Революції Гідності (2013–2014), разом зі змінами до Конституції, Україна впровадила контроверсійний стандарт Ради Європи⁹, згідно з яким більшість суддів в органах суддівського вря-

3 *Формування нового Верховного Суду: ключові уроки*, Democracy Justice Reforms, 29 січня 2018, <https://dejure.foundation/formuvannia-novogo-verkhovnogo-sudu-kliuchovi-uroky/>.

4 *Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року)*, Democracy Justice Reforms, <https://dejure.foundation/kvalifikacijne-ociniuvannia-suddiv-2016-2018-korotkyi-oglyad/>.

5 Сергій Андрушко, *Черга на Банкову (спецрепортаж)*, Radio Svoboda, 19 січня 2017, <https://www.radiosvoboda.org/a/28243843.html>.

6 *Члени ВРП самі не відповідають критеріям доброчесності, призначені з явно політичних мотивів або з порушенням закону*, <https://vvpfails.dejure.foundation/chleny-vrp-sami-ne-vidpovidayut-kryteriam-dobrochesnosti>.

7 Людмила Тягнирядно, *Суддя-викривач Лариса Гольник: «Я відчувала моральний тиск і від голови суду, і від колег»*, LB.ua, 20 вересня 2016, https://rus.lb.ua/news/2016/09/20/345388_suddyavikrivach_larisa_golnik_ya.html.

8 Микола Мирний, *Ціна незалежності українського судді*, Zmina, 15 квітня 2015, https://zmina.info/articles/cina_nezalezhnosti_ukrajinskogo_suddi/.

9 *Judges: independence, efficiency and responsibilities Recommendation CM/Rec(2010)12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17 November 2010 and explanatory memorandum*, Council of Europe Publishing, <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d#:~:text=33.-,Recommendation%20No.,the%20interests%20of%20the%20profession>.

дування повинні обиратися суддями. Отже повноваження призначення та звільнення суддів від законодавчої та виконавчої влади перейшли до суддівської корпорації. Утім, надання незалежності неререформованій та недоброчесній судовій владі не сприяло забезпеченню незалежності судів та зростанню довіри громадськості до судової системи. Це рішення проілюструвало, що надання самоврядності системі сприяє збереженню статусу-кво. Водночас надання самоврядності системі є невдалим рішенням у випадку, якщо її необхідно реформувати. Як наслідок, упровадження згаданого стандарту Ради Європи стало прикладом невдалої реформи, побудованої на формальному копіюванні рішень, які працюють на виконання зовсім інших завдань, без урахування українського локального контексту. Останнє означає, що надання суддям автономії для самоочищення призводить до зворотного ефекту — концентрації влади в руках суддівської мафії та їхніх політичних покровителів. Відповідно, ці особи не мають наміру очищати судову систему, а прагнуть утримати владу та імітувати зміни. Тому український досвід показує, що очищення судової влади має відбуватися із залученням зовнішніх незалежних експертів. Упровадження європейських стандартів у суддівському врядуванні без урахування локального контексту раніше призвело до вкрай неоднозначних наслідків¹⁰ у Болгарії, Польщі, Чехії та Словаччині. Тепер Україна повторила ту ж помилку. Корумповані еліти в судовій системі використовували свій вплив для перешкодження реформам, делегування недоброчесних членів до складу конкурсних комісій, які відіграють вирішальну роль у перезавантаженні органів суддівського врядування, а також для призначення членами органів суддівського врядування суддів із сумнівною доброчесністю, а не тих, хто є агентами змін.

Водночас із упровадженням стандарту Ради Європи щодо незалежності судової системи не були впроваджені інструменти для забезпечення доброчесності та підзвітності суддів. Як наслідок, недоброчесні судді почали використовувати¹¹ європейські стандарти і органи, створені на основі їхнього впровадження, для захисту від будь-яких спроб реформування судової системи. Міжнародні партнери згодом визнали проблему — у 2020 році Венеційська комісія підкреслила¹², що питання доброчесності членів ВРП є нагальним і має бути вирішене без зволікання. Міжнародний валютний фонд та ЄС включили реформу органів суддівського врядування до списку реформ, які Україна повинна була виконати для отримання фінансової допомоги. Водночас у січні 2021 року послі G7 в Україні включили реформу органів суддівського врядування із залученням міжнародних експертів до списку пріоритетів¹³ судової та антикорупційної реформ.

Перша спроба реформи ВРП та ВККС була здійснена у 2019 році, проте закон, який постановляв оновити склад органів суддівського врядування за участі міжнародних експертів, так і не був запроваджений. Зокрема, закон надав неререформованій ВРП повноваження заблокувати оновлення органів суддівського врядування. Члени ВРП змогли заблокувати¹⁴ участь міжнародних експертів у цьому процесі та фактично зупинити реформу.

10 Michal Bobek, David Kosař, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe*, Cambridge University Press, 2019, <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-solutions-local-damages-a-critical-study-in-judicial-councils-in-central-and-eastern-europe/CDEF5A8EA2FEA3FE4B843060F145A4B2>.

11 *Провали Вищої ради правосуддя*, <https://vrpfails.dejure.foundation/>.

12 *CDL-AD(2020)022-e Ukraine — Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGL) of the Council of Europe on the draft amendments to the Law «on the Judiciary and the Status of Judges» and certain Laws on the activities of the Supreme Court and Judicial Authorities (draft Law no. 3711), adopted by the Venice Commission at its 124th online Plenary Session (8–9 October 2020)*, Council of Europe, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)022-e).

13 *Judicial and Anti-Corruption Reform Priorities*, https://docs.google.com/document/u/0/d/e/2PACX-1vRKC1mbwXaFSBLHgrYGds_g74nlv8JYk4FvEWw0cSOg1ATc08CRRvzc8mATq3-9YQ/pub?pli=1.

14 Галина Чижик, *Як дискредитована Вища рада правосуддя блокує судову реформу*, Українська правда, 6 грудня 2019, <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/12/6/7234019/>.

На шляху до європейської інтеграції Україна повинна впроваджувати комплексні реформи для забезпечення незалежності та підзвітності судової влади. Однак законодавство ЄС у цій сфері є дуже обмеженим. Тому держави-члени Європейського Союзу користуються значною автономією у формуванні своїх судових систем. Більше того, досвід України та інших країн Центральної та Східної Європи показує, що просте копіювання рішень західних демократичних країн, особливо у сфері суддівського врядування, може мати негативний вплив. Тому Україна має виробити власний підхід, спираючись як на уроки попередніх невдалих реформ, так і на нещодавні досягнення.

Єдиним механізмом, який постійно доводить свою високу ефективність, є конкурсні комісії, що складаються виключно з незалежних міжнародних експертів. Такі комісії перевіряють доброчесність кандидатів на посади в органах суддівського врядування та судах найвищої інстанції. Таким чином, необхідно й надалі використовувати цю модель, особливо при доборі суддів до Верховного Суду та Вищого адміністративного суду. На противагу цьому, гібридні комісії, де три члени делегуються українською суддівською спільнотою, яка ще не пройшла реформування, а три — міжнародними донорами, дають значно гірші результати. Вирішальну роль міжнародних експертів у конкурсних комісіях детальніше описано у четвертому, п'ятому та дев'ятому розділах цього звіту.

Створення Вищого антикорупційного суду як одного з найбільших успіхів судової реформи України

Формування окремого спеціалізованого Вищого антикорупційного суду (ВАКС) в Україні стало наступним вагомим кроком у розвитку антикорупційної інфраструктури після створення Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП). Створення ВАКС було зумовлене, в першу чергу, неспроможністю нереформованої судової системи ефективно розглядати топкорупційні справи, розслідувані новоствореними НАБУ і САП.

Незважаючи на те, що ініціатива формування ВАКС з'явилась ще у 2015 році, закон про створення суду було прийнято лише у червні 2018 року після суттєвого тиску¹⁵ Міжнародного валютного фонду, інших міжнародних партнерів та громадянського суспільства. Для відбору суддів до ВАКС передбачалося створення Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) — комісії, що складалася з шести міжнародних експертів із бездоганною репутацією. Члени ГРМЕ мали право накладати вето на кандидатів, які не відповідали критерію доброчесності. Вето ГРМЕ могло бути подолане лише спільним із Вищою кваліфікаційною комісією суддів голосуванням.

За результатами відбору ГРМЕ сформувала список кандидатів, що відповідали критерію доброчесності, а остаточне рішення щодо призначень до ВАКС приймали українські органи суддівського врядування. Водночас міжнародні донори фінансували роботу секретаріату та членів ГРМЕ, допомагали розробляти регламент та інші внутрішні документи. Процедура добору до ВАКС була зразковою. Жоден суддя, щодо доброчесності якого були серйозні сумніви — не був призначений до суду. Відтак, процедура із залученням ГРМЕ повинна бути повторена у відборах до інших судів та органів суддівського врядування.

15 Olena Halushka, Daria Kaleniuk, Tetiana Shevchuk, *Memo: Ukraine's anti-corruption theory of change*, Anticorruption Action Center, https://drive.google.com/file/d/1K28H6xX_UHMPYsFnp8frFmqXzIjyRYGI/view.

ВАКС розпочав свою роботу у вересні 2019 року і вже кілька десятків чиновників отримали обвинувальні вироки. Серед засуджених є прокурори, судді, керівники державних підприємств та чиновники різних рівнів. Станом на вересень 2023 року¹⁶ ВАКС ухвалив 138 вироків. Апеляційна палата ВАКС розглянула 55 із них, підтвердивши 28. 23 справи закінчились виправдувальними вирокami. Всього 157 осіб було засуджено за корупційні злочини.

Враховуючи кількісне зростання судових справ, ВРП збільшила кількість суддів ВАКС із 39 до 63. У грудні 2023 року Україна взяла на себе зобов'язання перед МВФ призначити нових суддів до серпня 2024 року за результатами прозорого конкурсу, який офіційно розпочався 1 березня.

Міжнародні організації рекомендували 12 кандидатів до ГРМЕ, з яких наприкінці квітня 2024 року ВККС обрала шістьох¹⁷. Громадянське суспільство очікує від ГРМЕ дотримання попередніх високих стандартів роботи. Конкурс до ВАКС також стане серйозним випробуванням для нової ВККС, оскільки покаже якість її роботи.

Реформа органів суддівського врядування Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів

Після перемоги Володимира Зеленського на президентських виборах 2019 року почався новий етап реформування судової системи. Одним із перших кроків Президента Зеленського було подання до Парламенту законопроєкту про судову реформу, спрямовану на перезапуск органів суддівського врядування з участю міжнародних експертів. Незважаючи на те, що законопроєкт був швидко ухвалений, Вища рада правосуддя змогла заблокувати реформу.

Наступна спроба реформувати ВРП та ВККС припала на 2021 рік — Верховна Рада прийняла два закони, що враховували помилки попередніх невдалих реформ. Цього разу ВРП була позбавлена можливості заблокувати реформу. Нові закони передбачали створення двох комісій, що повинні були перевірити чинних членів на добросовісність та відібрати кандидатів до ВРП та ВККС — Етичної ради і Конкурсної комісії. Обидві комісії були створені за подібною моделлю — кожна з них складалась із шести членів, половина з яких є суддями або колишніми суддями, делегованими українською судовою системою, а інша половина — незалежні міжнародні експерти, делеговані міжнародними донорами. Відповідно до закону, міжнародні експерти отримували право переважного (вирішального) голосу у випадках рівного голосування.

Реформа ВРП складалась із двох етапів — спочатку Етична рада мала перевірити чинних членів ВРП на добросовісність, а потім розпочати співбесіди з кандидатами до ВРП. Усвідомлюючи те, що пройти перевірку добросовісності Етичною радою буде неможливо, більшість членів ВРП подали у відставку на початку 2022 року, чим значно пришвидшили оновлення органу.

Впровадження реформи ВРП та ВККС призупинилось через повномасштабне вторгнення Росії в Україну, однак уже в травні 2022 року Етична рада відновила роботу. Суттєвим поштовхом для подальшого впровадження реформи ВРП та ВККС стало надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС. Європейська комісія виокремила сім пріоритетів для України, виконання яких

¹⁶ Будівля нова, але ґрунт ненадійний: які системні проблеми впливають на роботу ВАКС, Українська правда, 5 вересня 2023, <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/09/5/7418480/>.

¹⁷ Комісія обрала членів Громадської ради міжнародних експертів, <https://vkksu.gov.ua/page/sklad-grme>.

відкривали б можливість розпочати переговори про вступ. Другим пунктом списку пріоритетів Єврокомісії є продовження реформи ВРП та ВККС.

Незважаючи на важливість дотримання принципів відкритості та прозорості під час реформи ВРП, Етична рада вирішила зробити непублічними співбесіди з кандидатами, припинивши їхню трансляцію, а також не надавала достатньої аргументації у рішеннях щодо рекомендованих кандидатів. Отже громадськість не мала можливості переконатись, що рекомендовані кандидати змогли спростувати наявні сумніви у недоброчесності. Водночас Етична рада визнала доброчесними Інну Плахтій, Оксану Блажівську та Віталія Саліхова — трьох членів старої нереформованої ВРП, які порушували правила декларування, карали суддів-викривачів та відмовлялись притягати до відповідальності недоброчесних суддів. Одночасно Етична рада заявила, що відома суддя-викривачка Лариса Гольник, суддя Ожтябрського районного суду Полтави, не відповідає стандартам доброчесності. У відповідь, провідні ГО виступили з заявою¹⁸ про те, що такими діями Етична рада ставить під загрозу довіру до результатів реформи, оскільки рішення Етичної ради не є публічними, а обґрунтування таких рішень відсутнє.

Так само Конкурсна комісія провела прозорий конкурс до ВККС, активно взаємодіючи з громадськістю та ефективно перевіряючи кандидатів.

Унаслідок відбору до ВРП та ВККС більшість очевидно недоброчесних кандидатів не були рекомендовані до призначення. Втім, згідно з законодавством, фінальне рішення про призначення членів ВРП приймається не комісіями, до складу яких входять міжнародні експерти, а українськими органами, зокрема самою судовою системою. Як і очікувалося, судді не призначили до органів суддівського врядування агентів змін та прогресивних членів. У січні 2023 року З'їзд суддів призначив¹⁹ вісьмох нових членів ВРП. Кандидати з бездоганною репутацією, відомі своєю антикорупційною діяльністю, не були призначені до ВРП. Один із новопризначених членів ВРП, Сергій Бурлаков, має неспівпадіння у майнових деклараціях та неодноразово відвідував РФ після анексії Криму та окупації Росією частини українських територій. Ба більше, громадськість висловлювала занепокоєння щодо доброчесності нових членів ВРП, призначених З'їздом суддів. Наразі члени ВРП Бурлаков і Саліхов часто зтягають розгляд²⁰ дисциплінарних скарг та покривають²¹ недоброчесних суддів. Зі свого боку оновлена ВРП не призначила до ВККС найпрогресивніших кандидатів зі списку рекомендованих Конкурсною комісією.

Органи суддівського врядування майже повністю оновились та вже досягли певних успіхів, але ці органи все ще не виправдовують очікувань громадськості щодо очищення судової влади.

ВРП досягла більшої прозорості, успішно сформувала повний склад ВККС та узагальнила дисциплінарну практику. Водночас ВРП зазнала невдачі в кількох сферах, зокрема, в обґрунтуванні закриття дисциплінарних справ, визначенні пріоритетності розгляду скарг на суддів та

18 Oleg Sukhov, *Watchdogs say Ukraine's judicial reform on brink of catastrophe*, The Kyiv Independent, 24 червня 2022, <https://kyivindependent.com/watchdogs-say-ukraines-judicial-reform-on-brink-of-catastrophe/>.

19 *Результати XIX з'їзду суддів: повноважна ВРП і питання до її нових членів*, Democracy Justice Reforms, <https://dejure.foundation/0123hlejf1-rezultati-xix-zzdu-suddv-povnovazhna-vrp/>.

20 *Фундація DEJURE подала скаргу на члена ВРП Сергія Бурлакова. Він зтягає розгляд дисциплінарної справи по Князеву*, Democracy Justice Reforms, 11 квітня 2024, <https://dejure.foundation/fundacziya-dejure-podala-skargu-na-chlena-vrp-sergiya-burlakova-vin-zatyaguje-rozglyad-dyscyplinarnoyi-spravy-po-knyazevu/>.

21 *Бо може собі дозволити: ВРП не притягнула до відповідальності суддю Ковганича, який перевищив швидкість, погрожував та наїхав на поліцейського й утік з місця події*, Democracy Justice Reforms, 17 квітня 2024, <https://dejure.foundation/bo-mozhe-sobi-dozvoloty-vrp-ne-prytyagnula-do-vidpovidalnosti-suddyu-kovganycha-yakyj-perevyshhyv-shvydkist-pogrozhuвав-ta-nayihav-na-policejskogo-j-utik-z-miscya-podiyi/>.

своєчасному розгляді резонансних і пріоритетних справ. Крім того, ВРП відправляла у почесну відставку суддів із низьким рівнем доброчесності, ухвалювала непослідовні рішення щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності та накладала м'які дисциплінарні стягнення. Вона також не змогла притягнути суддів до відповідальності, позбавила громадськість права критикувати суддів і не провела належної оцінки відповідності кандидатів суддівським вимогам.

Незважаючи на певні досягнення, зокрема, визначення індикаторів низького рівня доброчесності спільно з Громадською радою доброчесності (ГРД) та рекомендації щодо звільнення кількох суддів із низьким рівнем доброчесності, ВККС має низку проблемних аспектів, які викликають занепокоєння. Серед них — непослідовне дотримання узгоджених індикаторів низького рівня доброчесності суддів, а також різні практики та обґрунтування рішень її колегій. До того ж громадськості бракує доступу до суддівських досьє, що знижує ефективність контролю, а ГРД має обмежений дистанційний доступ до повних суддівських досьє. Секретаріат ВККС залишається неререформованим, із сумнівною доброчесністю та компетентністю, що спричиняє затримки. Крім того, суттєвою проблемою є відсутність аналітичного центру для збору інформації про суддів та дезорганізація через тривалу відсутність голови ВККС.

Склад оновлених реформованих органів є доброчеснішим. Однак модель відбіркових комісій, що складаються з трьох українських суддів та трьох міжнародних експертів із правом переважного голосу, показала гірші результати, аніж модель ГРМЕ, що складалась із шести міжнародних експертів. Тому й надалі під час суддівських відборів необхідно залучати ГРМЕ або комісію, що сформована за аналогічною моделлю.

Кваліфікаційне оцінювання

Кваліфікаційне оцінювання суддів було запроваджене у 2015 році та згодом передбачене поправками у Конституцію у 2016 році. Основною метою кваліфікаційного оцінювання була оцінка професійності та доброчесності суддів. Судді, які не могли пояснити походження коштів, уважались такими, що не пройшли оцінювання, а отже могли бути звільненими. Незважаючи на наявність хорошого законодавства, кваліфікаційне оцінювання виявилось вкрай неефективним²². У 2015–2019 роках серед числа всіх суддів, що проходили кваліфікаційне оцінювання, лише 6% із них були рекомендовані до звільнення. Внаслідок було звільнено близько 0,5% суддів. Хоча співбесіди й транслювались онлайн, ВККС часто приймала рішення в умовах конфлікту інтересів. Самі ж рішення були непрозорими, що дозволяло недоброчесним суддям легко проходити оцінювання.

Реформована ВККС відновила кваліфікаційне оцінювання наприкінці 2023 року, прийнявши спільні з Громадською радою доброчесності критерії для оцінки доброчесності суддів²³. Станом на вересень 2024 року ВККС оцінила 138 суддів і лише 27 із них (19,6%) були рекомендовані до звільнення. Після цього ВРП має прийняти остаточне рішення щодо того, чи підтримувати рекомендації ВККС стосовно до звільнення суддів, чи залишити їх на посадах.

На жаль, останнім часом тенденція подолання ВККС негативних відгуків ГРД погіршується. ВККС скасувала більшість негативних відгуків ГРД і підтримала лише 38% висновків ГРД щодо суддів із низьким рівнем доброчесності.

²² Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року)..., вказ. праця.

²³ ВККС та ГРД домовилися про спільні індикатори, які вказують на недоброчесність суддів, Democracy Justice Reforms, 9 листопада 2023, <https://dejure.foundation/gip0rbnlb1-vkks-ta-grd-domovilisya-pro-spln-ndikato/>.

Дисциплінарні покарання суддів

Дисциплінарні провадження часто використовувалися суддівською корпорацією²⁴ та недоброчесними членами ВРП²⁵ для тиску на незалежних та добросовісних суддів. У 2020 році в меморандумі з МВФ Україна зобов'язалась створити окрему службу у складі ВРП, що відповідатиме за оцінку та розгляд дисциплінарних скарг на суддів. З огляду на те, що згідно з законом, конкурс до Служби дисциплінарних інспекторів (СДІ) міг бути оголошеним лише реформованою ВРП, створення СДІ суттєво затрималось, аж поки оновлена ВРП не відновила роботу та свою дисциплінарну функцію у 2023 році. На жаль, поки ВРП не виконувала дисциплінарної функції, багато суддів з огляду на сплив строків змогли уникнути відповідальності. За час невиконання ВРП дисциплінарної функції накопичилось понад 17 тис. дисциплінарних скарг.

У листопаді 2023 року дисциплінарну функцію ВРП було відновлено, і з того часу спостерігаються такі тенденції:

- виконання роботи, що накопичилася, шляхом повернення скарг та відмови у відкритті дисциплінарних справ. У такий спосіб було опрацьовано близько 6 тис. скарг;
- відкладення розгляду резонансних справ: розгляд важливих справ, таких як справи суддів, спійманих на хабарі, зокрема, справа судді Князева (ексголови Верховного Суду), невинувато затягувався. Врешті-решт Князева звільнили, але не за отримання хабара, а за те, що орендував квартиру за заниженою ціною. Відповідно ВРП має закрити справу про хабарництво. Такі дії ВРП свідомо спрямовані на те, щоб дати Князеву більше шансів поновитися на посаді судді, якщо він звернеться до ВС або Європейського суду з прав людини. У цьому випадку йому буде набагато легше оскаржити своє звільнення, ніж якби його звільнили за хабарництво;
- недостатня кількість дисциплінарних стягнень: лише 61 суддю було притягнуто до дисциплінарної відповідальності за перші шість місяців, що становить менше 1% справ;
- відмова у праві на оскарження: ВРП продовжує відмовляти скаргникам у праві на оскарження дисциплінарних рішень, що потребує законодавчих змін. Часто це право надається лише суддям, що ставить скаргників у невідгдане становище.

З моменту відновлення дисциплінарної функції ВРП і станом на липень 2024 року ВРП притягнула до відповідальності 77 суддів, 22 із яких було звільнено. Майже половина звільнених суддів співпрацювали з російською владою або отримали російські паспорти. Відчуття безкарності серед суддів залишається невирішеною проблемою.

Служба дисциплінарних інспекторів (СДІ)

У 2020 році в меморандумі з МВФ Україна взяла на себе зобов'язання створити окрему службу у складі ВРП, яка відповідатиме за оцінку та розгляд дисциплінарних скарг на суддів. Враховуючи той факт, що, відповідно до закону, процедуру відбору до СДІ могла оголосити лише реформована ВРП, створення СДІ суттєво затягнулося аж до відновлення роботи оновленої ВРП та її дисциплінарної функції у 2023 році.

Наприкінці 2023 року було сформовано Конкурсну комісію, що відбиратиме керівництво та членів СДІ. Вона складається з трьох членів ВРП та трьох міжнародних експертів. Нещодавно

²⁴ *How the DACK allegedly influenced the HCJ decisions. A brief description of new evidence brought by NABU*, Anti-Corruption Center, 15 вересня 2020, <https://antac.org.ua/en/news/how-the-dack-allegedly-influenced-the-hcj-decisions-a-brief-description-of-new-evidence-brought-by-nabu/>.

²⁵ *Провали Вищої ради правосуддя...*, вказ. праця.

комісія відібрала 24 дисциплінарних інспекторів та заступника голови СДІ, яких має призначити ВРП. Наразі триває відбір голови СДІ. Таким чином, уже за кілька місяців СДІ розпочне свою роботу і набудуть чинності нові правила дисциплінарних процедур щодо суддів.

Відбір суддів до судів першої та другої інстанцій

Протягом останніх п'яти років у судовій системі України виник суттєвий кадровий голод — наразі відкритими залишаються понад 20 тис. вакансій. Його виникнення пов'язане передусім із відсутністю впродовж майже чотирьох років повноважної ВККС (із 2019 року по 2023). У травні 2024 року ВККС оголосила результати конкурсу на 560 вакансій суддів у судах першої інстанції і 390 кандидатів були рекомендовані на посади суддів. Більше того: 1,7 тис. кандидатів подали заяви на 550 вакантних посад в апеляційних судах.

У 2023 році Верховна Рада удосконалила процедуру відбору суддів, спростивши та прискоривши її. Зокрема, нове законодавство спростило процес відбору до судів першої інстанції, скасувавши зайві етапи, скоротивши час навчання суддів та заощадивши державні ресурси. Перевірка доброчесності кандидатів тепер також є частиною відбору суддів.

Проблема Ради суддів України

Закон передбачає, що Рада суддів України (РСУ) «діє в інтересах усіх суддів», маючи дуже мало реальних функцій. Після реформи органів суддівського врядування існування РСУ є мало виправданим, оскільки вона фактично не здійснює повноважень, які не можна передати іншим суб'єктам судової системи. На практиці РСУ стала інструментом, який лобіює інтереси сумнівних суддів та їхніх політичних і олігархічних покровителів. Крім того, Рада суддів України відома тим, що покриває суддів із низьким рівнем доброчесності та чинить тиск на суддів-викривачів. РСУ також активно протидіяла реформі судової системи України, саботуючи закони, спрямовані на її очищення та делегуючи недоброчесних суддів до складу конкурсних комісій із відбору суддів.

У січні 2023 року у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект про ліквідацію РСУ. Громадські організації, що сприяють реформам у сфері верховенства права в Україні, підтримали цю ініціативу. Однак прогрес у цьому питанні застопорився. Відповідно до законопроекту, повноваження РСУ щодо організації з'їзду суддів можуть бути передані ВРП. Цей крок відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, яка послідовно радила спростити систему суддівського врядування в Україні.

Реформа Конституційного Суду

У 2020 році КСУ ліквідував²⁶ велику частину антикорупційної інфраструктури, скасувавши кримінальну відповідальність за декларування недостовірної інформації та постановивши закрити реєстр електронних декларацій. У відповідь Венеційська комісія рекомендувала²⁷ деполітизувати процес відбору суддів, однак реформа КСУ не рухалася з 2020 року.

Надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року актуалізувало необхідність реформи КСУ, вивішивши її на передній план у списку умов для початку переговорів про вступ.

26 КСУ оприлюднив рішення про скасування електронного декларування, LB.ua, 28 жовтня 2020, https://lb.ua/news/2020/10/28/469280_ksu_oprilyudniv_rishennya_pro.html.

27 *Ukraine: Urgent opinion on the reform of the Constitutional Court Issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 9 December 2021 Endorsed by the Venice Commission on 11 December 2020 at its 125th online Plenary Session*, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)039-e).

Реформа відбору суддів КСУ була першим із семи пріоритетів, які визначила Європейська комісія для України. ЄС та Венеційська комісія наголосили на важливості деполітизації процесу відбору суддів КСУ. Однак, незважаючи на цей зовнішній тиск, суттєвий прогрес гальмувався внутрішньою політикою та непослідовною позицією міжнародних партнерів. Упродовж багатьох років Венеційська комісія має репутацію в Україні як орган, що надає якісну та незалежну правову експертизу з питань конституціоналізму та реформ у сфері верховенства права. Вона сприяла проведенню низки прогресивних реформ, у тому числі успішному створенню Антикорупційного суду. Однак у грудні 2022 року все неочікувано змінилося.

Спочатку Венеційська комісія виступила за деполітизований процес відбору суддів КСУ, пропонуючи створити незалежну комісію, до складу якої мали входити міжнародні експерти та представники громадськості. Проте подальші рекомендації Венеційської комісії часто заперечували²⁸ попередні висновки, містили фактологічні помилки²⁹ та хибні припущення³⁰. Наприклад, комісія рекомендувала³¹ модель відбору, яка лише збільшувала його політизацію, передбачаючи рівну кількість українських представників і міжнародних експертів без права переважного (вирішального) голосу у відбірковій комісії — Дорадчій групі експертів (ДГЕ), висновки якої мали бути необов'язковими. У період із грудня 2022 по січень 2023 року Венеційська комісія тричі кардинально змінювала³² свої рекомендації щодо реформи Конституційного суду. Зрештою комісія заявила, що модель ДГЕ з трьох українських представників та трьох міжнародних експертів посилить політизацію процесу відбору до Конституційного Суду України. Ця рекомендація³³ все рівно залишається в силі у зв'язку з «особливою ситуацією» в Україні.

Європейський Союз оприлюднив кілька публічних заяв³⁴, підкреслюючи свої очікування щодо внесення змін до закону про реформу Конституційного Суду відповідно до рекомендацій Венеційської комісії. Однак під тиском української політичної влади ЄС відмовився від своїх вимог. Зрештою, внаслідок поступок ЄС у серпні 2023 року було прийнято модель із шести членів групи, яку просував український уряд, згідно з якою впроваджувався менш ефективний конкурсний процес відбору суддів Конституційного Суду. Загалом позиція європейської спільноти не була такою твердою, як хотілося б і якою мала би бути, зважаючи на унікальний важіль впливу, створений процесом євроінтеграції (у 2022 році рекордні 91% українців хотіли приєднатися до ЄС).

Автори цього звіту припускали, що ЄС, навчений негативним досвідом інших країн-кандидатів, висуне жорсткі вимоги до України. Крім того, прогрес у переговорах про вступ був би мало ймовірним без суттєвих реформ з боку України. Однак ЄС продемонстрував готовність до компромісу щодо своїх принципів.

28 Сергій Сидоренко, *Шлях до ЄС. Що має зробити Україна, щоби почати переговори про членство*, Європейська правда, 22 серпня 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/08/22/7145358/>.

29 Halyna Chyzyk, Mykhailo Zhernakov, *Ukraine's constitutional court reform on brink of catastrophe — and Venice Commission is to blame*, Euractiv, 15 грудня 2022, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/ukraines-constitutional-court-reform-on-brink-of-catastrophe-and-the-venice-commission-is-to-blame/>.

30 *Що не так у висновку Венеційської комісії до законопроекту № 7662 щодо конкурсної процедури добору суддів Конституційного Суду України*, Democracy Justice Reforms, 7 грудня 2022, <https://dejure.foundation/10n4h3fv11-scho-ne-tak-u-visnovku-venetsisko-koms-d/>.

31 Михайло Жернаков, Степан Берко, Галина Чижик, Катерина Бутко, *ЄС має зупинити катастрофу в Україні, яку створює рішення Венеційської комісії*, Європейська правда, 8 грудня 2022, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/12/8/7152120/>.

32 Halyna Chyzyk, Mykhailo Zhernakov, *Ukraine's constitutional court reform on brink of catastrophe...*, вказ. праця.

33 *Венеційська комісія змінила висновок щодо реформи КСУ: потрібен 7-ий член від міжнародних партнерів у ДГЕ!*, Democracy Justice Reforms, 19 грудня 2022, <https://dejure.foundation/0vbmlegcf1-venetsiska-komsya-zmnila-visnovok-schodo/>.

34 *Речник ЄС: необхідні зміни до закону про реформу КСУ*, Democracy Justice Reforms, 20 січня 2023, <https://dejure.foundation/3kivd1mp21-rechnik-s-neobhdn-zmni-do-zakonu-pro-ref/>.

Зрештою, закон, прийнятий у серпні 2023 року щодо впровадження конкурсного процесу відбору суддів Конституційного Суду, був менш ефективним, аніж міг би бути. Крім того, позиція Європейського Союзу не була настільки твердою, як було необхідно.

Відповідно до закону, ДГЕ складається з трьох представників української політичної і судової влади (делегованих Парламентом, Президентом та Радою суддів) та трьох експертів (делегованих міжнародними організаціями). Після перевірки експертів Дорадчою групою, кандидати в судді Конституційного Суду призначаються Президентом, Парламентом та Конгресом суддів за квотами у відповідності до закону.

Наразі результати відбору³⁵ до Конституційного Суду можна оцінити досить позитивно, оскільки політично заангажовані кандидати не були рекомендовані до призначення. Відбувається добір на решту семи вакансій.

Оновлення Верховного Суду

Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України та виступає найвищою інстанцією у цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах.

У 2016 році шляхом внесення конституційних поправок та прийняття нового Закону України «Про судоустрій та статус суддів» був створений новий Верховний Суд (ВС). Фактично ВС замінив попередній Верховний Суд України та об'єднав у собі Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України та Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Уперше процес відбору суддів був відкритим для всіх кандидатів, що дозволило адвокатам та науковцям без попереднього суддівського досвіду взяти в ньому участь. Кандидати мали пройти перевірку на добросовісність, що відбувалась із залученням Громадської ради добросовісності. Втім, незважаючи на високі очікування від створення нового ВС, реформа виявилась неефективною.

Громадські організації підкреслювали³⁶ серйозні недоліки у процесі відбору суддів, наголошували на непрозорості та маніпуляціях із боку ВККС. Ба більше, як ВККС, так і ВРП автоматично ігнорували висновки та інформацію від Громадської ради добросовісності, які свідчили про недобросовісність деяких кандидатів. Зрештою, приблизно 25% суддів, які були призначені до ВС, раніше отримували негативні висновки Громадської ради добросовісності, а про приблизно 50% новопризначених суддів ГРД надавала інформацію, що могла вказувати на їхню недобросовісність. Незважаючи на ці факти, уряд та міжнародні партнери, які на той час уже інвестували значні ресурси в процес, не надавали занепокоєнню громадськості великого значення, а констатували успіх реформи.

У 2022 році, після початку повномасштабного вторгнення Росії, журналісти проєкту «Схеми» Радіо Свобода повідомили³⁷, що заступник голови Верховного Суду та голова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду — Богдан Львов — має російське громадянство. Згодом

35 *Хто потрапить у Конституційний Суд? Відбіркова комісія оголосила кандидатів, які пройшли перевірку на добросовісність*, Democracy Justice Reforms, 23 березня 2024, <https://dejure.foundation/hto-potrappyt-u-konstytucyjnyj-sud-vidbirkova-komisiya-ogolosyla-kandydativ-yaki-projshly-perevirku-na-dobrochesnist/>.

36 *Формування нового Верховного Суду: ключові уроки...*, вказ. праця.

37 *Наталія Седлецька, Георгій Шабаяв, Український суддя із російським паспортом*, Радіо Свобода, 15 вересня 2022, <https://www.radiosvoboda.org/a/skhemiy-lvov-pasport-rf/32035330.html>.

Служба безпеки України (СБУ) підтвердила наявність російського громадянства у судді Львова. Майже відразу голова Верховного Суду наказав виключити Богдана Львова зі складу Верховного Суду. Після відмови апеляційного суду поновити Львова на посаді судді справу розглядатиме Верховний Суд.

Окрім випадку із суддею Львовим, повідомлялось³⁸ також, що й інші судді мають російські паспорти. Отже справа Львова виявила більшу проблему — відсутність належної перевірки кандидатів у судді перед призначенням. Станом на квітень 2024 року ця проблема й надалі залишається невирішеною.

У травні 2023 року Верховний Суд зіткнувся ще з одним скандалом — корупційним. Національне антикорупційне бюро та Спеціалізована антикорупційна прокуратура затримали голову суду, Всеволода Князева, за звинуваченнями³⁹ в отриманні хабаря в розмірі 2,7 млн доларів. Після відсторонення Князева від посади, три чверті суддів Верховного Суду проголосували за обрання на посаду нового голови Верховного Суду Станіслава Кравченка — судді з сумнівною доброчесністю. У 2017 році Громадська рада доброчесності заявляла⁴⁰ про те, що він не відповідає критерію доброчесності. Зокрема, за даними ГРД, у майнових деклараціях він подавав недостовірну інформацію та брав участь в ухваленні рішення, що порушувало Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, як згодом визнав Європейський суд з прав людини. Обрання Станіслава Кравченка дужче актуалізувало питання необхідності виправлення помилки попередньої невдалої реформи та оновлення Верховного Суду. Більше того, у грудні 2023 і січні 2024 року Верховний Суд обрав трьох суддів із низьким рівнем доброчесності до Великої Палати спеціально, щоб зірвати кваліфікаційне оцінювання.

Громадські організації та низка суддів розробили пропозиції⁴¹ щодо оновлення Верховного Суду, які передбачають двоетапний процес. Спочатку має відбутися перевірка доброчесності чинних суддів Верховного Суду, а після неї — розпочатись відбір нових суддів із залученням міжнародних експертів та громадськості.

Перевірка чинних суддів ВС вимагатиме від ВККС аналізу декларацій доброчесності суддів, що охоплюють їхні сімейні зв'язки, відповідність способу життя судді та членів сім'ї заявленому доходу тощо. У разі виникнення сумнівів чи невідповідностей за результатами перевірки до судді може бути застосоване дисциплінарне покарання, що в результаті може призвести до його звільнення.

Наступний етап передбачає впровадження нової процедури відбору суддів Верховного Суду із залученням громадськості та ГРМЕ або аналогічну за моделлю комісію. Такий підхід забезпечить призначення на 40 вакантних суддівських посад лише осіб із найвищим рівнем доброчесності та дозволить уникнути помилок, допущених при формуванні Верховного Суду у 2017 році.

38 Тетяна Чижик, *Українські судді з російським паспортом: чи стане громадянство країни-агресора на заваді роботі суддею*, Українська правда, 3 жовтня 2023, <https://www.pravda.com.ua/columns/2023/10/3/7422449/>.

39 Олена Богданьок, Нікіта Галка, Каріна Бугайченко, *Найбільше викриття НАБУ і САП: що відомо про затримання голови Верховного Суду Князева*, Суспільне, 16 травня 2023, <https://suspilne.media/477601-golovu-verhovnogo-sudu-knazeva-zatrimali/>.

40 *Висновок про невідповідність кандидата на посаду судді Верховного Суду Кравченка Станіслава Івановича критеріям доброчесності та професійної етики*, 14 квітня 2017, https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/kravchenko_ysn.pdf.

41 *Why Supreme Court renewal should be a priority*, <https://drive.google.com/file/d/14zdx6cjuTPYMYs2du5YVkcZGLBAG74Y3/view>.

Незважаючи на те, що Європейська комісія схвалила такий підхід до оновлення Верховного Суду у своєму звіті щодо України до 2023 року, прогрес у цьому питанні призупинився. Більше того, останні події вказують на те, що Верховний Суд дедалі більше стає активною силою, яка зводить нанівець значні реформи. Зокрема, Верховний Суд уже ухвалив два згубні рішення, які негативно впливають на процес кваліфікаційного оцінювання:

- ігноруючи негативний висновок ГРД щодо судді, який проходив кваліфікаційне оцінювання у попередньому складі ВККС. Це зриває процес кваліфікаційного оцінювання, фактично допомагаючи приблизно 180 суддям із низьким рівнем доброчесності уникнути звільнення;
- Велика палата Верховного Суду остаточно скасувала рішення ВРП. Це створило прецедент, який дозволяє Верховному Суду вникати у зміст та мотиви рішень ВРП та ВККС і змінювати їхні рішення.

Громадські організації, які просувають реформи у сфері верховенства права вважають, що нещодавні рішення Верховного Суду є не останніми, які підривають зусилля з реформування. Якщо Верховний Суд та його склад не буде оновлено, очікується, що нереформований Верховний Суд заблокує судову та інші важливі реформи, адже він є останньою інстанцією в їхньому розгляді. Тому невідкладне оновлення Верховного Суду відповідно до згаданого двоетапного підходу має стати пріоритетом.

Створення Вищого адміністративного суду

Питання створення Вищого адміністративного суду (ВАС) набуло актуальності після ліквідації Окружного адміністративного суду Києва (ОАСК) у грудні 2022 року. До ліквідації ОАСК був одним із символів суддівської корупції в Україні, а голова суду — Павло Вовк — разом зі своїми колегами були фігурантами гучних корупційних скандалів та розслідувань⁴². Однією з причин, через які ОАСК став символом корупції, є неприродно роздута юрисдикція суду. Окрім розгляду адміністративних справ проти місцевих органів влади до юрисдикції суду також надходили і адміністративні справи проти органів державної влади, що знаходяться у Києві.

Керівництво ОАСК було призначене за каденції президента-втікача Віктора Януковича у 2010 році і саме судді ОАСК (відповідно до російського сценарію) мали легітимізувати⁴³ повернення Януковича на пост Президента у випадку захоплення Києва окупаційними російськими військами у березні 2022 року.

Громадські організації створили онлайн-базу даних⁴⁴ з інформацією про найодіозніші рішення суду. У 2019 році НАБУ почало розслідувати масштабні корупційні злочини⁴⁵, в яких звинувачуються судді ОАСК, зокрема, створення злочинної організації, хабарництво, винесення незаконних рішень та втручання у діяльність ВККС. Наразі цю справу розглядає Вищий антикорупційний суд.

42 Михайло Жернаков, Юлія Решітько, *Під дудку Кремля: антиукраїнські рішення ОАСК*, ZN.ua, 27 січня 2022, <https://zn.ua/ukr/LAW/pid-dudku-kremlja-antiukrajinski-rishennja-oask.html>.

43 РФ збиралась «легітимізувати» Януковича в Україні через суди — Данілов, УКРІНФОРМ, 27 березня 2022, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3493255-rf-zbiralis-legalno-povernuti-anukovica-cerez-ukrainski-sudi-danilov.html>.

44 *Гріхи окружного адміністративного суду міста Києва*, <https://antac.org.ua/special-projects/oaskfails/>.

45 Соня Лукашова, «Вовчий суд» у голосах. Хто засвітився на плівках НАБУ з Окружного адмінсуду, Українська правда, 1 серпня 2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/08/1/7222537/>.

У лютому 2021 року президент Зеленський подав терміновий законопроект про передачу частини повноважень ОАСК до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, проте Парламент протягом півтора року не розглядав цей законопроект. Урешті-решт суд було ліквідовано лише в грудні 2022 року, через три дні після накладення персональних санкцій США на голову ОАСК Павла Вовка.

Після ліквідації ОАСК з'явилась необхідність створення двох нових судів, що розділили б його юрисдикцію: звичайний Київський міський окружний адміністративний суд для розгляду справ, що стосуються місцевих органів влади та Вищий адміністративний суд (ВАС) для розгляду адміністративних справ національного рівня. Враховуючи юрисдикцію ВАС, критично важливим є забезпечення доброчесності його суддів і запобігання відродженню корупції в новому суді.

У грудні 2023 року Україна підписала Меморандум із МВФ, зобов'язуючись⁴⁶ створити новий адміністративний суд, який розглядатиме адміністративні справи проти державних органів (наприклад, НБУ, НАБУ, НАЗК) суддями, які пройшли конкурсну процедуру відбору із залученням міжнародних експертів, наслідуючи модель відбору до Вищого антикорупційного суду. Окрім цього, створення нового адміністративного суду включене до Програми підтримки України від Європейського Союзу⁴⁷ та списку пріоритетів⁴⁸ Групи підтримки України послів G7 на 2024 рік. Залучення ГРМЕ до процесу відбору кандидатів до ВАС є критично важливим для формування доброчесного складу суду.

Висновки

Через украї низький рівень довіри громадськості до судової системи, що спричинений передусім недоброчесністю суддів, основним акцентом реформи має бути перевірка їхньої доброчесності. З 2010 по 2016 рік в Україні було впроваджено стандарт Ради Європи, який передбачав обрання суддів їхніми колегами. Цей стандарт надав незалежність судовій системі, яка залишалась в основному нереформованою та використовувала європейські стандарти для перешкодження будь-яким спробам реформування. Хоча оновлені органи суддівського врядування є суттєво доброчесніші за своїх попередників, ефективність цих органів продовжує залишатись під питанням.

Хороші результати продемонструвало залучення міжнародних експертів до відбору суддів в Україні, передусім у випадку, коли відбіркові комісії не включають українських суддів із сумнівною доброчесністю. Хоча законодавство і передбачає залучення міжнародних експертів у відборах до судів та органів суддівського врядування, їхня участь є обмеженою у часі. Після закінчення строку повноважень міжнародних експертів у цих комісіях, їхнє місце повинні зайняти представники з нереформованих судових органів, що зведе нанівець ефективність відбору. Замість того, щоб встановлювати часові обмеження на участь міжнародних експертів, розумніше було б продовжити їхнє залучення до моменту вступу України до ЄС або доти, доки судова система не очиститься достатньо, щоб здобути довіру громадськості.

46 *Ukraine: 2023 Article IV Consultation, Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, and Requests for Modification of Performance Criteria and a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine*, IMF, 11 грудня 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/11/Ukraine-2023-Article-IV-Consultation-Second-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-542297>.

47 *Програма підтримки України*, Ukraine Facility, <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>.

48 *G7 Ambassadors' support group for Ukraine: priorities for 2024*, https://ambkiev.esteri.it/wp-content/uploads/2024/01/ENG_G7SG-PRIORITIES-2024_PRESS.pdf.

Залучення міжнародних експертів у доборі суддів та членів органів суддівського врядування

В останні роки Україна перейняла цінну практику залучення незалежних міжнародних експертів до процесів добору до органів суддівського врядування та окремих судів. Зокрема, ГРМЕ продемонструвала особливу ефективність у проведенні відбору до ВАКС, що заслуговує на похвалу. Крім того, незважаючи на неоднозначні результати роботи змішаних комісій, до складу яких входили троє українських суддів або політичних призначенців з одного боку та троє міжнародних експертів з іншого, ця модель усе ж таки є набагато кращою за суто українські комісії, які раніше проводили відбір.

Однак участь міжнародних експертів у цих конкурсних комісіях, на жаль, підпадає під дію положень, які обмежують їхній термін перебування на посаді. Наведемо кілька конкретних прикладів:

- **Громадська рада міжнародних експертів**

Термін повноважень ГРМЕ спливає у листопаді 2024 року. Нещодавно Верховна Рада ухвалила в першому читанні законопроект, який продовжує повноваження ГРМЕ на один рік, що все ще недостатньо для завершення процесу відбору суддів ВАКС.

- **Рада з питань етики**

У листопаді 2027 року міжнародних експертів замінять члени ради, яких призначатимуть українські органи. На жаль, ефективність Ради з питань етики під час відбору до ВРП була помітно нижчою у порівнянні з ГРМЕ.

- **Конкурсна комісія**

У червні 2025 року міжнародних експертів замінять члени комісії, яких призначатимуть українські органи. Після закінчення строку повноважень міжнародних експертів у Раді з питань етики та Конкурсній комісії замість міжнародних організацій членів комісії призначатимуть Рада прокурорів, Рада адвокатів та Національна академія правових наук України.

- **Дорадча група експертів**

Термін повноважень міжнародних експертів ДГЕ закінчується у серпні 2029 року.

Враховуючи те, що залучення міжнародних експертів лише нещодавно почало приносити результати, цю практику необхідно продовжувати. Однак наразі участь міжнародних експертів у деяких комісіях поступово добігає кінця.

Такий перехід до неререформованих українських органів становить значний ризик. Цим органам бракує довіри суспільства, вони мають серйозні проблеми з доброчесністю. Наприклад, керівництво Ради адвокатів має зв'язки з Росією, а Рада суддів делегувала суддів із серйозними застереженнями щодо доброчесності до Ради з питань етики та антикорупційного суду.

Для зменшення ризиків рекомендується визначити тривалість участі міжнародних експертів не у вигляді фіксованої кількості років, а проміжними етапами досягнення достатнього рівня розвитку верховенства права та очищення судової влади.

Важливо також враховувати, що обмеження участі міжнародних експертів певною кількістю років завжди спонукає політичну та судову владу відкладати важливі кроки реформування до закінчення терміну залучення міжнародних експертів. Єдиним раціональним рішенням у цьому

випадку є визначення тривалості залучення міжнародних експертів до тих пір, поки у судовій системі не відбудуться якісні реформи. Наприклад, вступ України до ЄС (або завершення переговорів щодо розділів 23–24 *acquis*) може слугувати достатнім підтвердженням успіху реформи та розвитку верховенства права в Україні, що зробить міжнародну допомогу непотрібною.

В якості перехідного рішення, кандидатури українських експертів із бездоганною репутацією і великим досвідом в оцінці доброчесності українських суддів можна було б номінувати за міжнародною квотою.

Європейський Союз та інші міжнародні партнери мають ефективний інструмент для сприяння впровадженню реформ в Україні — *conditionalities*. ЄС повинен установлювати умови або вимоги, які Україна має виконати, щоб отримати фінансову допомогу чи просування на шляху інтеграції з ЄС. Завдяки чіткій і твердій позиції міжнародних партнерів Україні вже вдалося впровадити позитивні зміни в своїй судовій системі. Натомість нерішучість і непослідовність міжнародних партнерів у висуненні умов та вимог шкодить Україні, знижуючи якість реформ. Зрештою, так само ця непослідовність може нашкодити самому ЄС, якщо Україна не виконає важливих реформ до вступу.

Реформа адвокатури

Закон «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачає обов'язкове членство кожного адвоката в Національній асоціації адвокатів України (НААУ). Процес створення НААУ був досить суперечливим, оскільки одночасно у Києві пройшли два установчі з'їзди, кожен з яких оголосив про заснування НААУ і обрав своє керівництво. Вищезгаданий одіозний ОАСК пізніше визнав законним лише один із двох з'їздів, який обрав головою Ради адвокатів України (РАУ) та НААУ Лідію Ізовітову. Водночас міжнародні експерти висловлювали сумніви⁴⁹ щодо легітимності створених органів адвокатури через порушення демократичних принципів і прав адвокатів на участь у самоврядуванні.

До листопада 2012 року в Україні будь-хто міг виступати представником особи у суді, але внаслідок змін до законодавства лише адвокати залишили за собою право виступати захисниками у кримінальних справах. Згодом зміни до Конституції закріпили у 2016 році, в яких ідеться про те, що виключно адвокати можуть представляти інших осіб у суді за деякими винятками. Ця «монополія» адвокатів на представництво значно збільшила попит на адвокатський статус серед юристів. Наприклад, кількість адвокатів зросла з майже 33 тис. у грудні 2015 року до 53 тис. у грудні 2019 року⁵⁰, коли виключне право адвокатів на представництво в усіх судових інстанціях офіційно набуло чинності.

Серед основних проблем адвокатури та першочергових завдань для її реформування є зв'язки⁵¹ керівництва НААУ з Росією, корупція, використання дисциплінарних проваджень для тиску на адвокатів, неякісні курси підвищення кваліфікації та непрозорість використання фінансових ресурсів. Тому важливим аспектом реформування адвокатури є створення умов для існування

49 *Лабораторія законодавчих ініціатив*, <https://parlament.org.ua/>.

50 *Звіт Національної асоціації адвокатів України за 2019 рік*, Національна асоціація адвокатів України, https://unba.org.ua/assets/uploads/news/zvity/NEW_ANNUAL_REPORT_2019_05.pdf.

51 Ірина Федорів, *Кремлівський спрут адвокатури і блокада законодавства для ТОТ*, Голка, 11 січня 2024, <https://holka.org.ua/kremlivskiy-sprut-v-advokaturi-hto-blokuye-robotu-nad-zakonodavstvom-dlya-tot/>.

кількох асоціацій адвокатів, які могли б конкурувати за членство, надаючи високоякісні послуги (зокрема навчальні курси) та активно захищаючи професійні права та інтереси адвокатів.

Однією зі згаданих проблем є зв'язки керівництва НААУ з Росією та проросійськими силами. Лідія Ізовітова, голова асоціації адвокатів, відома зі своїх зв'язків із наближеними до Володимира Путіна особами⁵². Під час війни вона також активно контактує з російськими адвокатами, які підтримують уторгнення Росії в Україну. Окрім цього, НААУ жодного разу не засудила збройну агресію Росії та дії адвокатів-колаборантів.

Повноваження Лідії Ізовітової як голови НААУ та РАУ закінчились⁵³ ще в листопаді 2022 року, проте вона блокує обрання нового керівництва, використовуючи війну як привід не скликати З'їзд адвокатів. Під її керівництвом РАУ приймала рішення, якими виходила за межі своїх повноважень або такі, що порушували⁵⁴ закон про адвокатуру, права та гарантії діяльності адвокатів. Для забезпечення демократичності в адвокатурі необхідно законодавчо передбачити обов'язкову ротачію керівництва і скликання З'їзду адвокатів в усталені строки. Тому саме зі скликання З'їзду адвокатів та обрання нового керівництва НААУ та РАУ слід починати реформу адвокатури.

Корупція є черговою серйозною проблемою в системі адвокатури України — адвокати часто втягнуті в корупційні дії з метою впливу⁵⁵ на судові рішення. Органи адвокатського самоврядування нерідко покривають⁵⁶ таку діяльність. В опитуванні, проведеному у 2018 році, 47% опитаних адвокатів зазначили, що їм відомі корупційні пропозиції з боку бажаючих скласти адвокатський іспит і майже 38% знали про корупційні пропозиції⁵⁷ з боку організаторів цього іспиту. Задля зменшення корупційних ризиків при прийнятті до професії, критично важливим є впровадження єдиного кваліфікаційного іспиту після закінчення юридичного вищого навчального закладу. Єдиний кваліфікаційний іспит має проводитись із дотриманням прозорості, що забезпечить професійність та доброчесність майбутніх адвокатів.

Керівництво НААУ використовує дисциплінарні процедури для тиску⁵⁸ на незалежних адвокатів, ігноруючи при цьому дії корумпованих адвокатів та колаборантів⁵⁹. Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури (ВКДКА) не виконує свого основного завдання — узагальнення дисциплінарної практики, яка залишається неоднорідною та хаотичною. Це підриває репутацію та професіоналізм адвокатури. Дисциплінарне регулювання має численні недоліки: відсутність чіткості у підставах для притягнення до відповідальності, невизначене коло скаржників, відсутність вимог до скарг, проблеми з відводом членів дисциплінарних органів, брак прозорості у розгляді справ та оприлюдненні рішень тощо. Європейська комісія у своєму Звіті від 2023 року щодо України⁶⁰ вказує на необхідність упровадження значних змін у дисциплінарних

52 Там само.

53 РАУ ухвалила рішення про скликання Шостого з'їзду адвокатів України, який пройде після закінчення воєнного стану, Інтерфакс-Україна, 8 вересня 2022, <https://interfax.com.ua/news/general/857368.html>.

54 Лабораторія законодавчих ініціатив..., вказ. праця.

55 William D. Meyer, *Surviving the Assault: The Ukrainian Legal System After a Year of War*, 2023 ILAC Rule of Law Report, https://ilacnet.org/wp-content/uploads/2023/05/ILAC_Ukraine_Law-Report-2023.pdf.

56 Там само.

57 Лабораторія законодавчих ініціатив..., вказ. праця.

58 Заява АПУ щодо використання дисциплінарного провадження як способу тиску на адвокатів, Асоціація правників України, 29 січня 2024, <https://uba.ua/ukr/news/apu-zaklika-naau-peregijanuti-pdkhd-do-disciplnarnogo-provadhennja-jak-sposobu-tisku-na-advokatv>.

59 Адвокат Ілля Костін заявив про тиск через критику членів органів адвокатського самоврядування, ZMINA, 7 грудня 2023, <https://zmina.info/news/advokat-illya-kostin-zayavyv-pro-tysk-cherez-krytyku-chleniv-organiv-advokatskogo-samovyaduvannya/>.

60 *Ukraine Report 2023...*, вказ. праця.

процедурах. Також існує потреба у перезавантаженні ВКДКА з залученням громадськості та міжнародних експертів і подальшому обговоренні щодо створення єдиного централізованого дисциплінарного органу для адвокатів, аналогічного до діючого у системах суддів та прокурорів.

Постійний професійний розвиток адвокатів є ключовим міжнародним принципом, що також передбачений⁶¹ законодавством України. Закон дозволяє адвокатам вільно вибирати місце навчання, однак РАУ фактично обмежила цей вибір, встановивши монополію Вищої школи адвокатури (ВША) НААУ як єдиного оператора⁶², що не потребує акредитації для проведення такого навчання. Іншим освітнім установам висуваються високі вимоги, що ускладнюють процес акредитації включно з великим щорічним внеском у розмірі близько 9 тис. доларів і надмірним⁶³ переліком документів для акредитації. Адвокати також підкреслюють застарілість тем⁶⁴ та низьку якість викладання⁶⁵ у ВША. Рішенням проблеми могло б стати скасування монополії ВША та забезпечення рівних умов для всіх освітніх операторів у сфері адвокатури.

Європейська комісія у своєму звіті про Україну⁶⁶ вказує на необхідність поліпшення управління ресурсами адвокатури, зокрема, на потребу зробити його прозорішим та підзвітним. Європейська комісія також наголошує на тому, що кваліфікаційні й дисциплінарні процедури адвокатів повинні бути вдосконалені в законодавстві та на практиці.

Органи адвокатського самоврядування часто встановлюють законодавчо непередбачені внески та платежі. Згідно з кількома рішеннями судів, встановлена РАУ плата за оскарження дій адвоката є необґрунтовано високою. Окрім цього, фінансові звіти⁶⁷ за 2022 та 2023 роки досі не були опубліковані, а звіти за попередні роки не мають належної деталізації та підтвердження незалежного аудитора⁶⁸. Тому важливо законодавчо встановити вимоги до прозорості бюджетного процесу та належного звітування органів адвокатського самоврядування, що мають перевірятись незалежним аудитором.

Висновки

Основні проблеми адвокатури в Україні пов'язані з нелегітимністю її керівництва, його зв'язками з Росією, корупцією та зловживанням дисциплінарними процедурами для тиску на адвокатів. Реформа адвокатури повинна передбачати зміни як у законодавстві, так і на практиці. Передусім важливо закріпити в законі детальну процедуру і строки проведення оновлення керівництва адвокатури, ввести єдиний прозорий іспит для адвокатів та врегулювати недоліки у дисциплінарних процедурах.

Реформа правничої освіти

Упродовж тривалого часу Україна намагається подолати корупцію у судовій системі, проте недобросесність серед суддів та адвокатів є поширеним явищем. Однією з причин є правничі

61 Основні положення про роль адвокатів, РАДА, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_835#Text.

62 Порядок акредитації та сертифікації 2019, Національна асоціація адвокатів України, https://unba.org.ua/assets/uploads/files/Rishennya/Poryadok_akreditacii%20ta%20sertifikacii%202019.pdf.

63 Там само.

64 Алексей Кравченко, *Когда баллы за***и: Адвокаты vs Высшая школа адвокатуры*, Business Consulting Academy, 23 вересня 2019, <https://www.bca.education/kogda-bally-zai-advokaty-vs-vyshshaya-shkola-advokatury/>.

65 Оля Веретільник, *Артем Донець vs Монолітна адвокатура — 2:0*, Dead Lawyers Society, 5 вересня 2023, <https://www.deadlawyers.org/artem-donecz-vs-monolitna-advokatura-20/>.

66 *Ukraine Report 2023...*, вказ. праця.

67 *Звіти НААУ*, Національна асоціація адвокатів України, <https://unba.org.ua/shorichni-zviti-naau>.

68 *Лабораторія законодавчих ініціатив...*, вказ. праця.

школи, де діюча система освіти часто сприяє корупції та академічній недоброчесності, а також занижує поріг доступу до професії. Незважаючи на велику кількість випускників правничих шкіл, в Україні існує значний дефіцит кваліфікованих і доброчесних кандидатів для заповнення понад 2 тис. вакантних посад суддів. Ураховуючи те, що реформа правничої освіти є довготривалою, необхідно якомога швидше її розпочати. На її важливості також наголошувала Європейська комісія та послы G7⁶⁹. Зокрема, у своєму звіті⁷⁰ Європейська комісія рекомендувала створити чітке інституційне розмежування правничої освіти та підготовки працівників органів правопорядку; підвищити стандарти ліцензування правничих шкіл; модернізувати навчальні програми (роблячи акцент на етиці, практичному навчанні і вивченні права ЄС), а також упровадити Єдиний державний кваліфікаційний іспит.

В Україні юристів готують класичні університети, які є у підпорядкуванні Міністерства освіти і науки (МОН), а також ЗВО, підпорядковані Міністерству внутрішніх справ (МВС). Останні часто зосереджені на вивченні військової дисципліни та суворому підпорядкуванню, а не на розвитку критичного мислення, захисті прав людини і верховенстві права. У результаті існує велика відмінність у підготовці юристів. Тому обґрунтованою та важливою є рекомендація ЄС та послів держав G7 про розмежування освіти юристів та працівників органів правопорядку, відповідно до якого юристів готуватимуть виключно університети підпорядковані МОН, а працівників органів правопорядку — виключно підпорядковані цим відомствам заклади освіти.

Водночас значна частина державного фінансування (60%) надходить саме до ЗВО, що знаходяться у підпорядкуванні МВС, хоча навчають вони лише близько 20% студентів-юристів. Такий розподіл коштів позбавляє традиційні університети достатніх ресурсів для надання якісної правничої освіти.

Інша проблема полягає у надмірній кількості юридичних шкіл — їх близько 300 і вони готують майже 100 тис. студентів. Багато з цих шкіл не мають статусу університету і є скоріше «освітніми бізнесами», що продають дипломи за гроші. Юристів готують також екологічні, ветеринарні, аграрні та інші університети. Кількість студентів права є найбільшою серед усіх спеціальностей у країні. Це знижує якість освіти і випускає на ринок недостатньо кваліфікованих фахівців. Ключовим кроком у реформуванні має стати зменшення кількості таких шкіл і підвищення ліцензійних вимог.

Важливим кроком у реформуванні правничої освіти стало впровадження Єдиного державного кваліфікаційного іспиту (ЄДКІ) наприкінці 2023 року. ЄДКІ — це фінальний іспит із різних галузей права, який випускники правничих шкіл повинні скласти для отримання диплому магістра. Він є певним аналогом американського *bar examination* та повинен стати інструментом для отримання диплому лише тими випускниками, які мають належні знання. Для того, щоб ЄДКІ дійсно виконував роль ефективного «бар'єру», потрібно його подальше удосконалювати. Серед ключових заходів — підвищення порогового балу для складання іспиту, підготовка якісних іспитових матеріалів та встановлення чітких і прозорих критеріїв оцінювання. Ці зміни сприятимуть підвищенню рівня професійної підготовки та відсіюванню кандидатів, які не відповідають високим стандартам знань і навичок юриста.

69 G7 Ambassadors' support group for Ukraine: priorities for 2024..., вказ. праця.

70 Ukraine Report 2023..., вказ. праця.

Не менш важливим є оновлення навчальних програм. Багато юридичних шкіл використовують застарілі⁷¹ методики та програми, не беручи до уваги сучасні потреби ринку праці, необхідність вивчення законодавства ЄС та виховання академічної доброчесності. Майже 80% роботодавців відзначають⁷² низький рівень знань і навичок у юристів-випускників. Тому оновлення навчальних програм має зосередитись на здобутті студентами практичних навичок, розвитку аналітичного мислення, можливості вибору курсів, вивченні законодавства ЄС, етиці, а також на боротьбі з плагіатом.

Висновки

Правнича освіта в Україні потребує глибоких і невідкладних змін. Ці реформи критично важливі для забезпечення достатньої кількості кваліфікованих і доброчесних суддів, адвокатів та прокурорів у майбутньому. Основні напрямки реформ повинні включати чітке розмежування освіти між юристами та працівниками органів правопорядку, підвищення вступних вимог до правничих шкіл та удосконалення Єдиного державного кваліфікаційного іспиту. Окрім цього, необхідне посилення ліцензійних вимог до правничих шкіл та модернізація їхніх навчальних програм у відповідності до сучасних потреб ринку і вимог академічної доброчесності.

Загальна оцінка реформи

Судова реформа в Україні рухається у правильному напрямку. Після надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС, реформа просунулася чи не найбільше за всі роки незалежності України.

Історією успіху реформи можна вважати створення Вищого антикорупційного суду завдяки залученню міжнародних експертів до відбору кандидатів до суду. Модель конкурсної комісії, що складається виключно із міжнародних експертів показує кращі результати, аніж «змішані» комісії, що складаються із міжнародних експертів та українських суддів чи політичних призначенців. Участь нереформованої судової системи із низькою довірою суспільства у реформуванні слід обмежувати, адже вона лише сповільнює реформу та постійно прагне до збереження статусу-кво.

Завдяки реформі Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів склад цих органів став значно доброчеснішим, ніж раніше. Незважаючи на це, громадськість та міжнародні партнери мають завдання постійно моніторити їхню діяльність, оскільки така масштабна реформа не може досягти бажаного результату за короткий термін.

Українська політична влада часто заявляє, що велика участь міжнародних експертів у судових відборах загрожує суверенітету країни. Це твердження спростовується тим, що міжнародні експерти не приймають остаточних рішень щодо призначення суддів. Вони лише здійснюють перевірку кандидатів і рекомендують їх для призначення українськими національними органами. Більшу загрозу для суверенітету становлять не міжнародні експерти, а непрозорі відбори, що сприяють корупції, як показав приклад невдалої реформи Верховного Суду. Окрім того, міжнародні організації можуть делегувати до конкурсних комісій як міжнародних, так і українських експертів із великим досвідом перевірки доброчесності суддів в Україні. Це повністю спростовує аргументи політичної влади про загрозу суверенітету.

71 *Реформа юридичної освіти*, Ліга студентів асоціації правників України, <https://drive.google.com/file/d/1te4AVteq6SNTr5l63qzV4WEowMEZNXv/view>.

72 *Звіт за результатами аналітичного дослідження «Знання та навички випускників юридичних факультетів та закладів вищої освіти через призму відповідності потребам ринку праці»*, Міністерство юстиції, 2018, https://drive.google.com/file/d/1GyR0eCiaqxZQ4Sv5qj6N_fbFsw6XC-o/view.

Зважаючи на те, що участь міжнародних експертів обмежена в часі, для стійкості та ефективності судової реформи важливо обмежувати їхню участь не часовими рамками, а моментом досягнення значного рубежу, наприклад, вступом України до ЄС. Вступ до ЄС засвідчить наявність верховенства права та довіру суспільства до судів, що зніме потребу в участі міжнародних експертів.

Нинішні пріоритети включають оновлення Верховного Суду та формування Вищого адміністративного суду. Критично важливою умовою щодо цих двох пріоритетів є залучення міжнародних експертів, у першу чергу ГРМЕ, а також українських експертів та представників громадянського суспільства до відбору кандидатів до цих судів. Інакше оновлення Верховного Суду може знову виявитися неефективним, а до Вищого адміністративного суду можуть бути призначені судді із сумнівною доброчесністю.

Не менш важливою є реформа правничої освіти, яку необхідно розпочати якомога швидше, оскільки вона є довгостроковою. Тим більше, що брак кваліфікованих суддів Україна відчуває вже зараз.

Насамкінець, верховенство права неможливе без комплексної реформи не лише судів, але й органів правопорядку та адвокатури. Реформа адвокатури повинна включати зміну проросійського керівництва, впровадження єдиного прозорого кваліфікаційного іспиту для адвокатів та врегулювання дисциплінарних процедур.

Можливі сценарії розвитку подій

У разі позитивного сценарію реформа судової системи в Україні буде успішно впроваджена за підтримки міжнародних партнерів та активної участі громадянського суспільства. Для цього західним партнерам слід використовувати інструмент умовності (*conditionalities*). Це сприятиме підвищенню прозорості та ефективності процесу відбору суддів і перевірки їхньої доброчесності. Це також дозволить уникнути повторного реформування, як це сталося з Верховним судом. Унаслідок зміцниться незалежність судової системи та підвищиться довіра громадськості, допомагаючи Україні утвердити верховенство права та вступити до ЄС.

Проте існує ризик негативного сценарію, в якому політичні втручання та саботаж реформ з боку «суддівської корпорації» можуть значно уповільнити прогрес. Це призведе до низької ефективності органів суддівського врядування та новостворених судів, збереження корупційних практик. Це може спричинити затягування вступу України до ЄС, а отже, поставити під питання її відновлення.

До негативного також можна віднести сценарій, в якому ЄС та західні партнери будуть недостатньо чіткими та наполегливими у своїх вимогах, надаючи Україні «поблажки» щодо реформ і приймаючи антиреформи як справжні реформи. Таким чином, момент буде втрачено, що зрештою призведе до появи ще однієї країни з проблемами верховенства права у складі ЄС.

Часові горизонти

В умовах екзистенційної війни Росії проти України важко давати прогнози щодо впровадження судової реформи та її результатів. Утім, імовірно, у короткостроковій перспективі (1–2 роки) Україна побачить початкові результати реформи. Триватиме кваліфікаційне оцінювання суддів

та відбір суддів у суди першої та другої інстанцій. Буде прийнятий закон про створення Вищого адміністративного суду та розпочатий відбір кандидатів на посаду суддів. Також буде зроблено перші кроки в оновленні Верховного Суду, реформах правничої освіти та адвокатури за умови використання умовності (*conditionalities*) з боку міжнародних партнерів і політичної волі влади.

У середньостроковій перспективі (3–5 років) очікується початок функціонування Вищого адміністративного суду та оновлення Верховного Суду. За умови ефективної роботи нових ВРП та ВККС довіра громадськості до судової системи поступово зростатиме. За умови початку реформування правничої освіти, її якість поступово зростатиме, зменшиться кількість університетів, що надають неякісну правничу освіту, а якість ЄДКІ підвищуватиметься.

У довготерміновій перспективі (5–10 років) в Україні можуть утвердитися верховенство права та ефективна й незалежна судова система, яка користуватиметься довірою суспільства та відповідатиме європейським стандартам. Щоб це стало можливим, необхідна участь громадянського суспільства та непохитна підтримка західних партнерів України.

Нестор Барчук — юрист та менеджер із міжнародних зв'язків в аналітичному центрі DEJURE Foundation. Брав участь у реформі судової системи після Революції Гідності.

Михайло Жернаков — доктор юридичних та філософських наук, голова правління Фондації DEJURE у Києві. У 2012–2015 роках був суддею Вінницького окружного адміністративного суду. У 2016 році став співзасновником Фондації DEJURE, яка нині є провідною громадською організацією, що сприяє реформам у сфері правосуддя в Україні.

Ярослав Кузишин — юрист та адвокаційний менеджер аналітичного центру DEJURE Foundation. Вивчав право у Києво-Могилянській академії та брав участь в освітній програмі Ягеллонського університету. Автор публікацій із реформування судової системи, адвокатури і правничої освіти.

Проект реалізовано за підтримки Open Society Foundations.

**Фонд ім. Стефана Баторія/
Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Тексти доступні за ліцензією
Creative Commons. Визнання авторства
на тих самих умовах
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Редагування: Тетяна Артушевська
Коректа: ТОВ «Тирса» (Катерина Сень)
Варшава 2024
ISBN 978-83-68235-17-3