

## СЕКЦІЯ 10 СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.56.001.73: 339.92 (477)

### АНТИКОРУПЦІЙНА СУДОВА РЕФОРМА В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Пипяк М.І., к. ю. н.,  
асистент кафедри права  
Вінницький національний аграрний університет

Стаття присвячена дослідженню процесу антикорупційної судової реформи в умовах європейської інтеграції України. У науковій роботі окрема увага приділена уже реалізованим за останні роки в Україні антикорупційним заходам та їх результатам. Також наводиться низка пропозицій з удосконалення антикорупційної судової реформи.

**Ключові слова:** *судова реформа, європейська інтеграція, антикорупційна реформа, правосуддя, декларування, електронні закупівлі, судоустрій.*

Статья посвящена исследованию процесса антикоррупционной судебной реформы в условиях европейской интеграции Украины. В научной работе отдельное внимание отводится уже реализованным за последние годы в Украине антикоррупционным мероприятиям и их результатам. Также приводится ряд предложений по совершенствованию антикоррупционной судебной реформы.

**Ключевые слова:** *судебная реформа, европейская интеграция, антикоррупционная реформа, правосудие, декларирование, электронные закупки, судоустройство.*

Рупіак М.І. ANTI-CORRUPTION JUDICIARY REFORM IN THE CONDITIONS OF THE EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

The article is devoted to the investigation of the process of anticorruption judicial reform in the conditions of European integration of Ukraine. In scientific work, special attention is paid to the anti-corruption measures and their results, which have already been implemented in Ukraine in recent years. There are also a number of proposals to improve anti-corruption judicial reform.

**Key words:** *judicial reform, European integration, anti-corruption reform, justice, declarations, electronic purchases, judicial system.*

**Постановка проблеми.** Нині Україна перебуває на шляху фундаментальних перетворень у функціонуванні державного апарату та національної економіки. Запровадження обов'язкового декларування майнового стану і доходів для державних службовців, депутатів Верховної Ради України, низки інших службових осіб різних рангів, а також підписання і набрання чинності асоціації з Європейським Союзом, запровадження електронної системи закупівель під час державних замовлень – все це далеко не повний перелік євроінтеграційних змін в Україні, які нині відбуваються. Європейські партнери, визнаючи досягнення значного прогресу України у проведенні реформ, зазначають, що це лише початок шляху до якісної нової системи державного управління. Найбільше претензій у західних партнерів, а також у інвесторів до системи правосуддя в Україні, її корумпованості та необхідності нагальних змін.

**Ступінь розробленості проблеми.** Питанням антикорупційної судової реформи в Україні приділяли увагу різні науковці: М.П. Марчук, М.І. Мельник, О.М. Овчаренко, І.В. Печенкін, М.І. Хавронюк, Ю.С. Шемшученко, С.Г. Штогун та інші. Проте в умовах європейської інтеграції України та надзвичайно високого рівня корумпованості українських

судів зазначена проблематика потребує подальшого, більш детального дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Саме антикорупційну реформу визначили головним пріоритетом для здійснення реформ у країні респонденти, які взяли участь у дослідженні Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова, що з'ясувало, яких реформ українці хочуть у першу чергу [8, с. 27].

Найважливішою реформою для українців є антикорупційна – так вважають 65%. До того ж, у списку пріоритетних реформ респонденти часто згадували реформу органів правопорядку (58%), пенсійну реформу та реформу системи соціального захисту (40%) і реформу сфери охорони здоров'я (36%). Тож будь-які зволікання в питанні боротьби з корупцією підривають і так низьку довіру громадян до серйозності намірів української влади проводити реальні реформи, а також знижують здатність України протистояти зовнішнім загрозам, ставлять під сумнів авторитет держави в очах західних партнерів [8, с. 27].

Нині визначити реальні масштаби корупції та ефективність заходів, спрямованих на боротьбу з нею, досить важко, а тому, оцінку доцільно проводити не за окремими критеріями, а за сукупністю факторів, зокрема,



на основі: 1) статистичних даних (вони мають значення для державних органів, зокрема й правоохоронних), 2) рейтингового рівня визначеного міжнародними організаціями (наприклад, Transparency International); 3) ставлення до цього процесу населення (є найбільш оптимальним критерієм ефективності роботи влади в цьому напрямі). Відповідно до статистичних даних МВС України, лише за 2015 р. до суду було направлено 2 141 протокол про адміністративні корупційні правопорушення (без повторно направлених). 1 720 разів накладено штраф, 346 адміністративних справ закрито, 13 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення були повернуті у зв'язку з неналежним оформленням або з інших підстав. До відповідальності (штраф) притягнуто 1 720 осіб (129 державних службовців, 649 депутатів сільських, селищних, міських, районних рад, 318 посадових осіб місцевого самоврядування, 2 службових особи судової гілки влади (не суддів)) [2; 4, с. 471]. За 2014 р. до суду було направлено 2 424 протоколів (без повторно направлених). Штраф накладено у 1 914 випадках, 390 адміністративних справ було закрито, 13 протоколів про корупційні правопорушення повернуті судом у зв'язку з неналежним оформленням або з інших підстав. До відповідальності (штраф) притягнуто 1 914 осіб (195 державних службовців, 715 депутатів сільських, селищних, міських, районних рад, 322 посадових особи місцевого самоврядування) [1; 4, с. 471].

Прийнятий 14 жовтня 2014 р. пакет антикорупційних законів (так звана антикорупційна реформа), розроблений за участю громадськості та міжнародних неурядових організацій, супроводжувався до його ухвалення адекватним і демократично налаштованим громадським контролем. Йдеться про закони України, спрямовані на протидію злочинності та корупції: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» № 1699-VII; «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-VII; «Про запобігання корупції» № 1700-VII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» № 1701-VII. Крім того, Указом Президента України № 808/2014 від 14 жовтня 2014 р. створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при Президентові України, діяльність якого спрямована на повноцінне й ефективне виконання ним своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері [6, с. 25].

Суб'єктів протидії корупції можна подати у такій послідовності: в антикорупційній політиці – Верховна Рада України (як законодавчий та контролюючий через відповідний профільний комітет орган), уряд, Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне агентство з питань запобігання корупції; у запобіганні корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції, органи прокуратури, відповідні органи державної влади, громадські організації, інші об'єднання; у притягненні до відповідальності, подаль-

шому судовому розгляді та покаранні за корупцію – органи прокуратури, Національне антикорупційне бюро України [6, с. 27].

Сучасна судова система України характеризується такими загальними даними: у 2015 р. в Україні діяло понад 700 судів різних категорій; за штатним розписом налічувалося близько 8 тис. суддів; протягом 2015 р. по першій інстанції було розглянуто всіма судами понад 3 млн справ. У порядку апеляційного провадження переглянуто майже 94 тис. цивільних і 38,8 тис. кримінальних справ. Системі судової влади в Україні очолює Верховний Суд, а конституційний контроль здійснює Конституційний Суд України [9, с. 37].

Нинішній етап судово-правової реформи винесений на конституційний рівень. 2 червня 2016 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», а також Закон «Про реформування статусу суддів» у новій редакції. Ці закони вступили в силу з 30 вересня 2016 р. за винятком окремих положень. Новели судової реформи спрямовані на деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, створення чесного, прозорого, доступного і справедливого для всіх громадян суду. Зазначені закони відкривають реальні конституційно-правові можливості для проведення фундаментальної судової реформи в Україні, заснованої на власному досвіді та європейських стандартах правосуддя.

Процес цей є вкрай складним і потребує додаткових організаційно-правових зусиль заради підвищення ефективності судової влади. При цьому ці зусилля мають ґрунтуватися більшою мірою на наукових засадах [9, с. 38]. Нині залишається багато не вирішених проблемних питань на шляху до формування в Україні системи правосуддя, яка б відповідала європейським стандартам. Зокрема, подальшого удосконалення потребує процедура відбору кандидатів на посаду судді, також досі не створений спеціалізований антикорупційний суд.

У розділі VIII нової редакції Основного Закону закладені основні підвалини організації судової системи (територіальність, інстанційність, спеціалізація, єдність, поширення судової юрисдикції на всі праводносини, що виникають у державі, обов'язковість судових рішень), її ланки (місцеві, апеляційні суди, Верховний Суд України, підсистеми спеціалізованих судів), основи статусу суддів (незалежність, недоторканність, незмінюваність, вимоги до професійних суддів, основні засади процедури їх призначення, підстави звільнення суддів із посад та припинення їх повноважень), державне фінансування органів судової влади, повноваження і склад Вищої ради правосуддя як органу, який є відповідальним за забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та висококваліфікованого суддівського корпусу, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [5].

Основні новації конституційної реформи у галузі судоустрою зводяться до таких моментів:

- можливість визначення обов'язкового досудового порядку урегулювання спору законом (ч. 4 ст. 124 Конституції України);

- участь народу у відправленні правосуддя виключно у формі суду присяжних (ч. 5 ст. 124 Конституції України);

- право України визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах, визначених Римським статутотом Міжнародного кримінального суду (ч. 6 ст. 124 Конституції України);

- новий порядок утворення, реорганізації й ліквідації суду виключно законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя (ч. 2 ст. 125 Конституції України);

- безстрокове призначення суддів Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя за результатами конкурсного добору (ч. 1, 2 ст. 128 Конституції України);

- звуження суддівського імунітету: «Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину» (ч. 3 ст. 126 Конституції України);

- заборона притягнення судді до відповідальності за ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 126 Конституції України);

- нові підстави звільнення судді та припинення його повноважень (ч. 6 і 7 ст. 126 Конституції України);

- обов'язковість судового рішення (ст. 129-1 Конституції України);

- реорганізація Вищої ради юстиції у Вищу раду правосуддя зі значним розширенням її повноважень (ст. 130 Конституції України) [5].

За ст. 18 Закону «Про судоустрій і статус суддів», суди в Україні спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Поряд із цим передбачається, що в системі судоустрою діятимуть вищі спеціалізовані суди як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ. До цих судів належатимуть Вищий суд із питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Можливість створення вищих спеціалізованих судів спричинила жваву дискусію в юридичному середовищі. Практика, зокрема, свідчить, що кількість судових справ із питань інтелектуальної власності є не такою великою для того, щоб утримувати спеціальну систему судів для їх розгляду. Крім того, як Вищий суд із питань інтелектуальної власності, так і Вищий антикорупційний суд не вписуються в чинну систему принципів підсудності й територіальності. Для них ніхто не буде приймати окремі кримінально-процесуальні кодекси. Тому, на мій погляд, до справ антикорупційного характеру, звичайно, варто значно посилити

увагу, але цього не можна робити в контексті наявної системи судових органів. В іншому разі є загроза виникнення надзвичайних і особливих судів, створення яких заборонено ст. 125 Конституції України [9, с. 38].

Формування професійного суддівського корпусу є одним із найбільш проблемних питань в антикорупційній судовій реформі і потребує особливо ретельного аналізу.

Ці проблеми стосуються підбору, призначення (обрання) на посаду, підвищення кваліфікації, кар'єрного просування, матеріального забезпечення, дисциплінарної відповідальності суддів тощо. Відповідно до Конституції України, новою організаційною формою у цій сфері має стати Вища рада правосуддя замість Вищої ради юстиції. Вже прийнято Закон «Про Вищу раду правосуддя», який становить базу для вирішення організаційних питань діяльності Ради. Вища рада правосуддя є незалежним колегіальним органом судової влади, діяльність якого спрямована на формування професійного суддівського корпусу в Україні (ст. 131 Конституції України). Її правовий статус виписано відповідно до європейських стандартів. Законом «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», по-перше, збільшено кількість членів Ради з 20 до 21, по-друге, розширено представництво судової гілки влади у Раді (від 3 до 10), по-третє, виведено з числа тих, хто входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою, Міністра юстиції і Генерального прокурора України, по-четверте, істотно розширено повноваження Вищої ради правосуддя порівняно з Вищою радою юстиції. Вища рада правосуддя, зокрема, вносить подання Президентові України про призначення судді на посаду, ухвалює рішення про звільнення судді з посади, розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою тощо. Отже, діяльність Вищої ради правосуддя спрямовано на формування ефективно діючого корпусу професійних суддів. Це нічого спільного не має із закликами деяких політиків і народних депутатів до проведення суцільної люстрації суддівського корпусу. Як відомо, тільки у вересні 2016 р. було звільнено з посади 540 суддів, серед яких було багато висококваліфікованих професіоналів із бездоганною репутацією. Це не «оновлення», а «знекровлення» судової влади [9, с. 38–39].

Важливим у боротьбі з корупцією є новостворений орган – Національна рада з питань антикорупційної політики.

Відповідно до Указу Президента № 808/2014 від 14 жовтня 2014 р., Національна рада з питань антикорупційної політики є консультативно-дорадчим органом при Президентові України та, згідно з пунктом 7, положення про її діяльність утворюється у складі голови, виконавчого секретаря та інших осіб, які беруть участь в її роботі на громадських засадах. Національну раду очолює голова, який призначається Президентом України. Виконавчим секретарем Національної ради є за посадою заступник глави адмі-



ністрації Президента України, до відання якого належить питання впровадження реформ. До складу Національної ради також увійшли: заступники глави адміністрації Президента України, до відання яких належать питання протидії корупції та правового забезпечення реалізації Президентом України визначених Конституцією України повноважень; голова Комітету Верховної Ради України, до відання якого належать питання боротьби з організованою злочинністю та корупцією (за згодою); дві особи, кандидатури яких пропонувано Кабінетом Міністрів України; особа, кандидатура якої пропонувано Радою суддів України (за згодою); особа, кандидатура якої пропонувано Генеральним прокурором України (за згодою); особа, кандидатура якої пропонувано Головою Рахункової палати України (за згодою); шість представників громадських об'єднань та/або громадських експертів, які мають досвід підготовки пропозицій щодо формування та реалізації антикорупційної політики (за згодою); один представник від всеукраїнських асоціацій місцевого самоврядування (за згодою); два представники від всеукраїнських об'єднань підприємців (бізнес-асоціацій). Відповідно до пункту 3 Положення про Національну раду, основними її завданнями є: 1) підготовка та подання Президенту України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення антикорупційної стратегії; 2) здійснення системного аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання та протидії корупції; 3) підготовка та надання Президенту України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії корупції; 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці й розвитку (OECD), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання та протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері; 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання та протидії корупції. Отже, нині сформовано нову прогресивну систему антикорупційного законодавства, до якого імplementовано практично всі рекомендації в рамках GRECO, VLAP, OECD [6, с. 26–27].

Так, у напрямі антикорупційної політики передбачені механізми періодичної оцінки та аналізу проблем корупції; правила та процедури формування, координації, моніторингу, оцінки та звітування щодо імplementації політики. У напрямі запобігання корупції врегульовано конфлікт інтересів та етичні стандарти; передбачено правове забезпечення моніторингу способу життя та перевірку доброчесності відповідних суб'єктів; передбачено запровадження інституту та захист викривачів корупції; розширено права приватного сектору та громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів; передбачено створення незалежного антикорупційного органу (Національного антикорупційного агентства).

У напрямі посилення контролю та покарання за вчинення корупційних правопорушень створено Національне антикорупційне бюро, діяльність якого унормовано відповідним Законом України; посилено відповідальність за окремі види корупційних правопорушень та створені нові антикорупційні норми; розширено перелік корупційних злочинів та розроблені нові інструменти щодо протидії корупції [6, с. 27].

**Висновки.** Останнім часом Україна демонструє прогрес у створенні дієвої антикорупційної законодавчої бази. З-поміж іншого необхідно виділити прийнятий 14 жовтня 2014 р. пакет антикорупційних законів (так звана антикорупційна реформа), розроблений за участю громадськості та міжнародних неурядових організацій. Також важливими законодавчими новелами стали прийняті Верховною Радою України 2 червня 2016 р. закони України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», «Про судоустрій і статус суддів» у новій редакції. Однак, незважаючи на помітний прогрес, досі залишається багато не вирішених проблемних питань на шляху до якісно нової системи правосуддя. Зокрема, досі не створений спеціалізований антикорупційний суд, процедура відбору кандидатів на посаду судді потребує подальшого удосконалення та наближення її до європейських стандартів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Звіт про стан протидії корупції за 12 місяців 2014 р., форма звітності затверджена Наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22 квіт. 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 / Відомчий документ.
2. Звіт про стан протидії корупції за 12 місяців 2015 р., форма звітності затверджена Наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22 квіт. 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 / Відомчий документ.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
4. Марчук М.П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні / М.П. Марчук // Молодий вчений. – 2016. – № 3 (30). – С. 470–474.
5. Овчаренко О.М. Проблеми забезпечення права на справедливий суд / О.М. Овчаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://helsinki.org.ua/problemu-zabezpechennya-prava-na-spravedlyvyj-sud-o-ovcharenko>.
6. Печенкін І.В. Антикорупційна реформа в Україні: місце і роль органів прокуратури як координатора протидії злочинності та корупції / І.В. Печенкін // Віче. – 2015. – № 4. – С. 24–27.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
8. Тарасенко Н.В. Боротьба з корупцією в Україні: успіхи, проблеми, перспективи / Н.В. Тарасенко // Україна: події, факти, коментарі. – 2015. – № 19. – С. 27–40.
9. Шемшученко Ю.С. Судова влада в Україні: сучасна доктрина, механізми та перспективи реалізації / Ю.С. Шемшученко // Вісник НАН України. – 2017. – № 2. – С. 37–40.
10. Штогун С.Г. Судова реформа чи косметичний ремонт системи судової влади? / С.Г. Штогун // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2016. – № 2 (14) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n2/16sshssv.pdf>.