

УДК 342.9

Д. В. Голобородько
orcid.org/0000-0001-7441-9646
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ СУДІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Актуальність теми. Курс України до європейської спільноти є пріоритетним для нашої держави та реалізується через низку перетворень та оновлень у різних сферах суспільного життя. Одним з основних напрямів реорганізації державної влади в Україні відповідно до чинного законодавства є судова реформа та забезпечення реалізації принципу верховенства права в діяльності судів. Саме реформа системи правосуддя відбувається в контексті імплементації Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу.

Постановка проблеми. Так, із 2014 року розпочалася робота над зміною системи правосуддя в Україні, а також була прийнята Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [1], реалізація якої відбувалася з перемінним успіхом. Наслідком непослідовної роботи керівних органів держави стали ще більш глобальні проблеми в судовій діяльності та обрання нового напрямку змін у судових органах у 2021 році.

Стан дослідження питання. Серед авторів сучасних вітчизняних наукових досліджень, присвячених проблемам функціонування судової влади, можна виділити таких учених, як М. Бояринцева, А. Демічев, С. Іваницький, О. Корчинський, М. Лученко, О. Мамонтова, М. Пипяк, С. Погребняк, І. Поляков, Я. Романюк, І. Русанова, В. Тильчак, С. Шевчук, Б. Футей та інші. Безпосередньо проблеми реалізації електронного судочинства в Україні досліджували О. Бринцева, О. Іваненко, Р. Крусян, В. Куценко та інші. Проте сучасного наукового дослідження щодо узагальнення досвіду реалізації судової реформи 2015–2020 років в Україні, виділення основних нагальних проблем та шляхів їх вирішення проведено не було.

Саме тому в межах цього дослідження метою написання наукової статті є виділення основних проблем реалізації реформи місцевих судів України та визначення перспектив подальшого вдосконалення їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу чинного законодавства, наукового надбання вчених, експертної думки політичних та соціальних діячів, особистого переконання кандидатів

на посади суддів нами виділено такі проблеми в діяльності місцевих судів в Україні.

Першою та нагальною проблемою є **кадровий дефіцит**, про який неодноразово наголошувалося у засобах масової інформації та наукових джерелах. Наявність проблеми підтверджують статистичні дані. Станом на кінець жовтня некомплект у судах України становив близько 2 000 осіб. Крім того, в 44 судах фактична чисельність суддів щодо штатної – менше 50%, в 33 судах вона дорівнює 50%, у двох судах не здійснюється правосуддя взагалі [2; 3]. Крім того, понад 1 600 чинних суддів ще мають право на відставку, зважаючи на те, що їх стаж становить 20 та більше років [3]. Тобто у найближчий час ситуація з кадровим потенціалом судів може погіршитися.

Вища рада правосуддя вживає заходів для усунення такої проблеми. Так, за три квартали 2020 року Президентіві України внесено подання про призначення на посади 446 суддів до місцевих судів: 443 суддів подано до місцевих загальних судів, 2 – до місцевих господарських судів, 1 – до місцевого адміністративного суду [2]. За аналогічний період 2019 року внесено Президентіві України подання про призначення 203 суддів: 142 суддів подано до місцевих загальних судів, 14 – до місцевих господарських судів, 47 – до місцевих адміністративних судів [2]. Тобто спроби Вищої ради правосуддя усунути наявну проблему відбуваються, однак вони є незначними у порівнянні із загальним масштабом некомплекту в місцевих судах. Саме тому першочерговим завданням Вищої ради правосуддя на майбутній рік, на наш погляд, є вироблення та реалізація стратегії наповнення посад суддів кваліфікованими кадрами.

На цьому наголошують і європейські експерти. Так, вимоги Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) від 9 жовтня 2020 року полягають у негайному призначенні саме суддів до судів першої та апеляційної інстанції задля ефективного здійснення правосуддя [3].

Друга виділена нами проблема тісно пов'язана з першою і полягає у непослідовності судової реформи на місцевому рівні. Така непослідовність виявляється в тому, що у 2017 році відбулася підготовка кандидатів на посади суддів, проте доте-

пер жоден із них (а це 367 осіб [3]) не призначений на посаду. Ситуація виникла через припинення повноважень тодішнього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що спровокувало зупинку процесу підготовки кандидатів, зарахування їх до резерву та призначення на посаду судді. Подальша підготовка нових кандидатів на посаду суддів в Україні так і не відбулася. Вакансії в судах України заповнювалися шляхом не підготовки нових кандидатів на посади суддів, а зайняття вакансій суддів чинними суддями, яких переведено з інших судів. Тобто анонсована процедура дотримана не була, а положення судової реформи не реалізовані у повному обсязі.

Водночас знову порушується питання щодо проведення судової реформи в Україні. Так, на 18 листопада 2020 року з метою визначення векторів реалізації судової реформи заплановано проведення парламентських слухань на тему «На шляху до справедливого судочинства в Україні», проте вже 5 листопада Верховною Радою України було ухвалено рішення про перенесення парламентського слухання за цією темою на післякарантинний період [4].

Саме в таких рішеннях убачаємо непослідовність реформування місцевого судочинства, яке потребує негайного впорядкування всієї судової системи, а також рішучих дій та новітніх упроваджень.

Наступною проблемою в діяльності судів, яку ми виділяємо, є **робота в умовах погіршення санітарно-епідемічної ситуації**. Ситуація в державі з березня 2020 року спонукає до застосування нових форм та засобів під час реалізації прав громадян на правосуддя.

Проте не завжди право на доступ до правосуддя громадян було в пріоритеті перед застережними заходами проти коронавірусної хвороби (COVID-2019). Саме в цьому і полягала проблема здійснення правосуддя 2020 року, зокрема і в місцевих судах, адже особливий режим роботи судів України на першому етапі карантину (з 16 березня 2020 року до 03 квітня 2020 року) передбачав можливість відкладення розгляду справ у зв'язку з карантинними заходами [11]. Дистанційний розгляд справ у цей період майже не практикувався місцевими суддями через недосконалість законодавчого підґрунтя та програмного забезпечення.

Часткове вирішення проблем, пов'язаних із реалізацією правосуддя в Україні в умовах погіршення санітарно-епідемічної ситуації, відбулося після ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» [12]. Саме цей нормативно-правовий акт установив можливість учасників судового процесу брати участь у засі-

данні в режимі відеоконференції за допомогою таких додатків, як Zoom, Skype, Google Meet, поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Таке рішення вважаємо прогресивним та необхідним в умовах, що склалися, але серед недоліків експерти виділяють незахищеність програм від зовнішнього втручання, часові обмеження, проблеми з ідентифікацією учасників тощо.

Відповідно, можна констатувати, що однією з ідей, яку активно реалізували саме у 2020 році як шлях до подолання перепон у реалізації правосуддя за умов, установлених Кабінетом Міністрів України, зважаючи на погіршення санітарно-епідемічної ситуації у світі, є саме **електронне судочинство**.

Ідея електронного судочинства не нова, адже ще у 2012 році відбулися перші експериментальні проєкти в судах окремих регіонів держави, а у 2016 році на підставі результатів таких експериментів були внесені зміни до законодавства України, зокрема й затверджено Концепцію побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Тестування цієї Концепції та перші запровадження елементів моделі «Електронний суд» відбулися впродовж 2018 року. Поетапне повсякчасне запровадження електронного судочинства та одночасне вдосконалення окремих елементів зазначеної Концепції державною владою було заплановано на 2023 рік. Проте заходи, пов'язані з роботою судів у період пандемії, внесли свої корективи та прискорили процес діджиталізації судів, позитивно вплинувши на реалізацію формату електронного суду в Україні. Вже з квітня 2020 року Державною судовою адміністрацією України було затверджено та запроваджено в діяльність судів «Порядок роботи з технічними засобами відеоконференцз'язку під час судового засідання в адміністративному, цивільному й господарському процесах за участі сторін поза межами приміщення суду» [13], що реалізувало на практиці всі теоретичні ідеї електронного судочинства в Україні.

Аналіз практики здійснення правосуддя дистанційно за допомогою електронного суду впродовж 2020 року дозволяє виділити такі проблемні моменти, які потребують подальшого вирішення у робочому порядку, як відсутність налагодженої взаємодії та дублювання функцій між органами, що забезпечують роботу електронного суду; недосконале програмне забезпечення, технічні й матеріальні можливості судів; корупційні скандали; недостатній досвід упровадження електронного суду на рівні судових адміністрацій, суддів, учасників процесу; необізнаність учасників процесу щодо переваг і можливостей електронного судочинства [5].

Крім того, експерти наголошують на необхідності створення окремого органу або підрозділу, який би узагальнював досвід та потреби пред-

ставників суду та технічні можливості спеціалістів-програмістів. Така структура сприяла б розробленню та впровадженню в діяльність судів України новітнього програмного забезпечення, яке б відповідало потребам та забезпечувало реалізацію прав та обов'язків учасників судочинства.

Звісно, реалізація електронного судочинства спонукає до вдосконалення цього процесу, проте перші такі кроки є впевненими та спрямованими на дотримання права громадян на доступ до правосуддя.

Позитивним також вважаємо впровадження електронного кабінету судді, що вже відбулося в грудні 2020 року. Оновлене програмне забезпечення дозволяє кожному судді дистанційно переглядати матеріали всіх розподілених на нього справ, отримувати повідомлення на електронну пошту щодо нових документів, які подані у справах судді, або щодо надходження нових розподілених справ [8]. Хоча це лише найпростіші функції, які виконуватиме електронний кабінет, проте вважаємо такий крок позитивним і гарним стартом для подальшого вдосконалення роботи судді. Надалі хотілося б розширити можливості електронного кабінету судді, як-от за рахунок таких функцій, як календар засідань, у яких суддя братиме участь, дистанційна підготовка проектів судових рішень тощо.

Наступною обговорюваною в суспільстві проблемою є **низький рівень довіри до судів**. Незважаючи на застосовувані заходи, передбачені судовою реформою 2015–2020 років, публічні соціологічні дослідження 2020 року фіксують, що лише 66,1% опитаних, у чиїх справах були винесені судові рішення, відповіли, що рішення законні і справедливі [9]. І це у правовій державі Україні. На нашу думку, такий відсоток є заниженим і потребує покращення, оскільки ситуація з недовірою до судової влади в державі може спровокувати масові заворушення (навіть із застосуванням зброї).

Покращення ситуації з рівнем довіри населення до судової влади може відбуватися за рахунок проведення широкої інформаційної роботи в засобах масової інформації щодо результатів діяльності судової влади в Україні, підвищення рівня виконання сервісної функції працівниками апарату суду, спрощення механізму подання документів до суду, проведення роз'яснювальної роботи суддею під час винесення рішення у справі.

Акцентуємо на тому, що **сервісна функція судів** має стати основою в діяльності судів, людина та її права і свободи – найвищою цінністю. Саме тому запровадження стандартів якості сервісних послуг у судах – першочергове завдання в реалізації судової реформи, на наш погляд. Урахування потреб користувачів, створення чіткого та злагодженого механізму надання судових послуг, доступних кожному, є елементами, які слід ура-

хувати під час вироблення вимог, що висувають до надання сервісних судових послуг. Крім того, слід урахувати, що верховенство права має стати керівним принципом у діяльності судів України, а підхід до здійснення правосуддя – не формальним, а індивідуальним.

Позитивним у цьому контексті є ухвалення рішення Ради суддів України № 72 від 24.12.2020 [10], яким затверджені правила поведінки працівника суду. Так, серед вимог до поведінки працівника апарату суду виділяють такі, як законність; професіоналізм; неупередженість та толерантність; виваженість та ввічливість; розуміння та допомога; зовнішній вигляд; поведіння з інформацією та її конфіденційність; політична нейтральність [10]. Цікаво, що визначено вимоги і до поведінки працівника апарату суду в позаробочий час [10]. Уважаємо, що належний контроль за дотриманням указаних вимог забезпечить високий рівень надання послуг працівниками апарату суду, що сприятиме підвищенню рівня довіри до судів України.

Відсутність дієвого механізму громадського контролю над судовою гілкою влади – ще одна проблема, яку необхідно вирішувати в процесі розроблення та впровадження судової реформи в Україні.

Громадський контроль може здійснюватися за рахунок долучення громадськості (правозахисники, журналісти, представники українських громадських та міжнародних організацій тощо) до участі в роботі конкурсних комісій, які провадять діяльність щодо добору кандидатів на посади суддів. Це рішення сприятиме зміцненню довіри до особи судді з боку громадськості, адже, крім професійних знань, такі особи звертатимуть увагу на такі якості кандидатів, як добросовісність, професійна етика, громадська позиція тощо.

Також елементом громадського контролю може бути участь представників громадськості в судових засіданнях, що в умовах ускладнення санітарно-епідемічної ситуації потребує додаткової уваги. Громадський контроль також може здійснюватися через аналіз діяльності суддів у позаробочий час, їх добросовісність, етикет, порядність тощо. Ці та інші фактори мають бути узагальнені в концепції громадського контролю над судовою гілкою влади, представлені громадськості та реалізовані найближчим часом.

Аналіз попередньо обговорених нами проблем судової реформи в місцевих судах України дозволяє говорити і про таку проблему, як **дотримання права громадян на доступ до правосуддя**. Усі перелічені вище проблеми в судочинстві перешкоджають вільному доступу до правосуддя громадянина в Україні. Тобто через кадровий дефіцит, який відбувається через непослідовність здійснення судової реформи, також відбувається пе-

ренавантаження суддів, що сприяє затягуванню судового процесу. Як наслідок, реалізація права громадянина на доступ до правосуддя відтермінується. Налагодження роботи судів у період карантину потребувало часу, а вирішення справ здебільшого переносилося на післякарантинний період, що також заважало реалізації права громадянина на доступ до правосуддя. Електронне судочинство сприятиме реалізації зазначеного права за умови детального та чіткого роз'яснення кожному учаснику процесу його дій за цією системою, а також за умови дотримання прав осіб, наприклад, з особливими потребами (як-от осіб із вадами слуху під час електронного судового засідання). Зрозуміло, що процес дотримання прав громадян, зокрема й на доступ до правосуддя, є динамічним і потребує постійного контролю з боку державних органів.

Висновки. Підсумовуючи, вважаємо за необхідне визначити перспективи подальшого вдосконалення діяльності місцевих судів України з урахуванням вищевикладеного у цій науковій статті, а саме:

- перезавантаження проєктів, які цього потребують, зважаючи на вимоги сьогодення, дотримання прав і свобод людини та громадянина, вимоги європейських експертів тощо (перезавантаження діяльності Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; поновлення конкурсного відбору на посади суддів в Україні тощо);

- продовження реалізації перспективних проєктів, які започатковані у попередні роки (призначення на посади суддів осіб, які пройшли підготовку та очікують призначення; подальше вдосконалення реалізації процесу електронного судочинства; подальше вдосконалення діяльності системи «Електронний кабінет»; інформаційна робота із суспільством щодо висвітлення результатів діяльності судів із метою підвищення рівня довіри населення (доступна) тощо);

- створення нових структур для забезпечення належної діяльності судів з урахуванням потреб сучасного світу;

- вироблення механізму ефективного громадського контролю над судовою гілкою влади;

- переорієнтація судів у бік надання високоякісних сервісних послуг.

Література

1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України № 276/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2762015-19002>

2. Блажівська О. Що допоможе вирішенню кадрового голоду в судах. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3125472-so-dopomoze-virisennu-problemi-kadrovogo-deficitu-v-sudah.html>

3. Кандидати на посаду судді: призначити неможливо чекати. URL: <https://pravo.ua/kandidati-na-posadu-suddi-priznachiti-nemozhливо-chekati/>

4. Рада перенесла через карантин вісім парламентських слухань. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3130425-rada-perenesla-cerez-karantin-visim-parlamentskih-sluhan.html>

5. Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Чубань В.С. Проблеми адміністративно-правового забезпечення електронного суду в Україні в умовах пандемії COVID-19. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С.196–199. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/48.pdf

6. Про проведення тестування підсистеми «Електронний суд» у місцевих та апеляційних судах : Наказ ДСА України від 22 грудня 2018 р. № 628. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/628_18.pdf

7. Про забезпечення створення і функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ ДСА від 07 листопада 2019 р. № 1056. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/media/ECITC_Koncepcia.pdf

8. Запрацював електронний кабінет судді: що відомо. URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/188005-zapratsuyav-elektronniy-kabinet-suddi-scho-vidomo>

9. Більшість відвідувачів українських судів вважає їх рішення законними і справедливими – Центр Разумкова. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/188175-bilshist-vidviduvachiv-ukrayinskih-sudiv-vvazhaye-yikh-rishennya-zakonnimi-i-spravedlivimi-tsentrazumkova>

10. Рішення Ради суддів України № 72 від 24.12.2020. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-72-vid-241220-pro-3e28c37920.pdf>

11. Рішення Ради суддів України № 9 рс-186/20 від 16.03.2020. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/news/no9rs-18620-vid-16032020-verhovn-92b86c6546.pdf>

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019) : Закон України від 30 березня 2020 р. № 540-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

13. Порядок роботи з технічними засобами відеоконференцзв'язку під час судового засідання в адміністративному, цивільному та господарському процесі за участі сторін поза межами приміщення суду : Наказ ДСА України від 08 квітня 2020 р. № 169. URL: https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N_169_20

Анотація

Голобородько Д. В. Реформа місцевих судів: проблеми та перспективи. – Стаття.

Наукову статтю присвячено актуальній темі для українського суспільства – проблемам та перспективам реформи місцевих судів в Україні. Метою написання наукової статті є окреслення основних проблем реалізації реформи місцевих судів України та визначення перспектив подальшого вдосконалення їх діяльності.

Автор виділяє такі проблеми в діяльності місцевих судів України: кадровий дефіцит (станом на кінець жовтня 2020 року некомплект у судах України становив близько 2 000 осіб); непослідовність судової реформи на місцевому рівні (у 2017 році відбулася підготовка 367 кандидатів на посади суддів, проте дотепер жоден із них не призначений на посаду); робота в умовах погіршення санітарно-епідемічної ситуації (дистанційний розгляд справ на першому етапі карантину не практикувався місцевими судьями через недосконалість

законодавчого підґрунтя та програмного забезпечення); проблеми в реалізації електронного судочинства; низький рівень довіри до судів (66,1% опитаних, у чийх справах були винесені судові рішення, відповіли, що рішення законні і справедливі); реалізація здебільшого сервісної функції судів; відсутність дієвого механізму громадського контролю над судовою гілкою влади; дотримання права громадян на доступ до правосуддя.

Автор пропонує такі перспективи подальшого вдосконалення діяльності місцевих судів України:

- перезавантаження проєктів, які потребують цього, зважаючи на вимоги сьогодення, дотримання прав і свобод людини та громадянина, вимоги європейських експертів тощо (перезавантаження діяльності Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; поновлення конкурсного відбору на посади суддів в Україні тощо);

- продовження реалізації перспективних проєктів, які започатковані у попередні роки (призначення на посади суддів осіб, які пройшли підготовку та очікують призначення; подальше вдосконалення реалізації процесу електронного судочинства; подальше вдосконалення діяльності системи «Електронний кабінет»; інформаційна робота із суспільством щодо висвітлення результатів діяльності судів із метою підвищення рівня довіри населення (доступна) тощо);

- створення нових структур для забезпечення належної діяльності судів з урахуванням потреб сучасного світу;

- вироблення механізму ефективного громадського контролю над судовою гілкою влади;

- переорієнтація судів у бік надання високоякісних сервісних послуг.

Ключові слова: суд, суддя, електронний судочинство, реформа, кадровий дефіцит, правосуддя.

Summary

Goloborodko D. V. Reform of local courts of Ukraine: problems and prospects. – Article.

The scientific article is devoted to a topical issue for Ukrainian society – the reform of local courts in Ukraine: problems and prospects. The purpose of writing a scientific article is to highlight the main problems of the reform

of local courts in Ukraine and identify prospects for further improvement of their activities.

The author highlights the following problems in the activities of local courts of Ukraine: staff shortage (as of the end of October 2020, the shortage in the courts of Ukraine amounted to about 2,000 people); inconsistency of judicial reform at the local level (in 2017, 367 candidates for judges were trained, and so far none of them has been appointed); work in the conditions of deterioration of the sanitary and epidemic situation (remote consideration of cases at the first stage of quarantine was not practiced by local judges due to imperfection of the legislative basis and software); problems in the implementation of electronic litigation; low level of trust in the courts (66.1% of respondents, in whose cases court decisions were made, answered that the decisions are legal and fair); implementation of a greater service function of the courts; lack of an effective mechanism of public control over the judiciary; respect for the right of citizens to access justice.

The author offers the following prospects for further improvement of local courts of Ukraine:

- resumption of projects that require it, in connection with the current requirements, respect for human and civil rights and freedoms, the requirements of European experts, etc. (reset the activities of the High Council of Justice, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, etc.);

- continuation of implementation of promising projects launched in previous years (appointment of judges who have been trained and awaiting appointment; further improvement of the e-litigation process; further improvement of the e-Cabinet system; information work with the public on coverage of court results in order to increase the level of public confidence (available); etc.);

- creation of new structures to ensure the proper functioning of courts, taking into account the needs of the modern world;

- development of a mechanism for effective public control over the judiciary;

- reorientation of courts towards the provision of high quality services.

Key words: court, judge, electronic justice, reform, staff shortage, justice.