

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.1.4. Наявність корупційних ризиків, обумовлених прогалинами та недосконалістю законодавства в системі правосуддя

У системі правосуддя існує цілий ряд корупційних ризиків, які зумовлені недосконалістю законодавства.

1. Всупереч положенням ч. 9 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹ окремі судді обіймають посади голови суду чи заступника голови суду більш як два строки поспіль². Слід наголосити на тому, що правило про неможливість обіймати одну адміністративну посаду більш як два строки підряд жодних сутнісних змін не зазнавало з 2010 року.

Натомість, на практиці застосовуються такі способи тлумачення вказаної вище норми, які дозволяють займати адміністративні посади у судах більш ніж два строки поспіль. Зокрема, на думку окремих суддів, призначення включно до 2016 року взагалі не мають враховуватися з огляду на інший суб'єкт призначення (Вища рада юстиції, а не загальні збори суддів)³. В інших випадках вважається, що якщо другий строк припинити достроково, то він не вважатиметься завершеним, а отже «нове» обрання є лише «другим».

Виявлені випадки порушення вказаного вище положення закону засвідчують, що тривале обіймання адміністративної посади у суді призводить до зосередження в руках відповідної особи значних повноважень і пов'язаних з ними можливостей, а відтак і ризику їх використання у приватних інтересах. Це зумовлює необхідність пошуку інших підходів до визначення суддів, що обіймають адміністративні посади, щоб усунути існуючі проблеми.

З огляду це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано провести аналітичне дослідження та підготувати за його результатами звіт щодо випадків обіймання адміністративних посад у суді понад два строки підряд для виявлення прогалин у законодавстві. Після такого комплексного аналізу необхідно підготувати та прийняти закон, який удосконалив порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад з метою унеможливлення обіймання адміністративної посади в суді однією і тією самою особою протягом тривалого часу відповідно до рекомендацій, наведених в аналітичному звіті.

2. Потреба в економії фінансових, часових та людських ресурсів суду та учасників судових проваджень, а також позитивний зарубіжний досвід доводять необхідність

¹ «Суддя, обраний на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки поспіль, якщо інше не передбачено законом»

² Напр.: «Вічні» голови судів – ядро корупційних та недоброчесних схем у судовій системі. 2022. Режим доступу: <https://dejure.foundation/tpost/t31hnd3g1-vchn-golovi-sudv-yadro-koruptsinih-ta-ne>.

«Вічні» голови судів: «господарники» чи «корупціонери»? 2020. Режим доступу: <https://blog.liga.net/user/lsliva/article/38256>.

³ Відповідаючи на аналогічні аргументи, колегія ВККС наголосила, що практика безперервного очолювання суду є недоброчесною, а тому визнала кандидата нездатним здійснювати правосуддя у Верховному Суді. Рішення ВККС від 11.02.2019 № 189/вс-19, справа щодо судді Шаповала. Режим доступу: <https://www.vksu.gov.ua/doc/pro-provedennya-spivbesidy-za-rezultatamy-doslidzhennya-dosye-kandydata-na-zaynyattya-5>

використання сучасних технологій при здійсненні правосуддя⁴. Вони дозволять підвищити якість судових сервісів та покращити доступ до правосуддя, а також сприятимуть усуненню корупційних ризиків у діяльності судів.

Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (далі в цьому підрозділі – ЄСІТС), яку, однак, повноцінно не впроваджено дотепер. Зокрема, функціонують лише підсистеми «Електронний кабінет», «Електронний суд» та підсистеми відеоконференцзв'язку⁵. Водночас функції ведення електронного діловодства, в тому числі рух електронних документів у межах суду та між судами, формування і ведення суддівського дос'є, розподіл справ у ВРП, ВККС, ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Єдиного державного реєстру виконавчих документів ще не реалізовано. Крім цього, визначення судді, судді-доповідача та присяжних для розгляду справи до сьогодні здійснюється наявними засобами окремих автоматизованих систем документообігу судів. Хоча модулі для впровадження всіх названих вище функцій входять до структури ЄСІТС згідно з затвердженою концепцією⁶. Без реалізації цих функцій потенціал ЄСІТС не буде реалізовано і електронний суд не буде запроваджений належно.

На сьогодні виявлено ряд перешкод у повноцінному впровадженні ЄСІТС. Зі змісту Концепції програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови ЄСІТС на 2022-2024 роки, розробленої ДСА України, вбачається лише одна із них – недостатнє фінансування, що впливає, у першу чергу, на забезпечення судів засобами інформатизації та розробку програмного забезпечення для відповідних модулів⁷. Водночас, в умовах воєнного часу особливо актуальним стало забезпечення надійного захисту ЄСІТС. Тим паче, що за результатами аудиту поточного стану розробки та наявних функціональних можливостей прикладного програмного забезпечення, яке проведено ДП «Інформаційні судові системи», при створенні комплексної системи захисту інформації виявлено недоліки та невідповідності вимогам технічних завдань⁸.

При цьому, згідно з концепцією побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи до кінця 2023 року заплановано не тільки створення комплексної системи захисту інформації та отримання атестату відповідності, але й забезпечення комплексного функціонування ЄСІТС.

Відтак, у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) розробити програмне забезпечення та запровадити технічне устаткування, необхідні для забезпечення реалізації повного функціоналу ЄСІТС, за участю визначених за результатами конкурентних та прозорих публічних закупівель постачальників / виконавців (у тому числі щодо розширення функціоналу Єдиної судової інформаційно-

⁴ Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні. Куйбіда Р., Жернаков М., Середа М. 26.09.2019. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0-final-UA-2.pdf>.

⁵ Положення про порядок функціонування окремих підсистем Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затверджене рішенням Вищої ради правосуддя від 17.08.2021 № 1845/0/15-21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1845910-21#Text>

⁶ Концепція побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, затверджена наказом ДСА України від 07.11.2019 № 1096. Режим доступу: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/media/ЕСІТС_Konceptcia.pdf

⁷ Згідно з Концепцією програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови ЄСІТС на 2022-2024 роки, станом на кінець 2021 року забезпечення персональними комп'ютерами становить близько 82%; серверним обладнанням – 85%; оргтехнікою – 91%; обладнанням для здійснення аудіо-, відеозапису судових засідань, відеоконференцій – близько 67%. При цьому, 90% залів судових засідань і лише 43% нарадчих кімнат забезпечені комп'ютерною технікою.

Концепція програми інформатизації місцевих та апеляційних судів і проекту побудови ЄСІТС на 2022-2024 роки, затверджений наказом ДСА України від 14.06.2022 № 178. Режим доступу: https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/esits/178_2022_june_06

⁸ Опубліковано звіт про висновки проведеного аудиту в ЄСІТС. Судово-юридична газета, 26.02.2020. Режим доступу: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/162022-opublikovano-zvit-pro-visnovki-provedenogo-auditu-v-yesits>

телекомунікаційної системи з урахуванням положень процесуального законодавства та щодо забезпечення судів засобами інформатизації (серверним, мережевим та комп'ютерним обладнанням, зокрема сканерами);

2) підготувати та затвердити положення про ЄСІТС, яке визначає порядок функціонування та застосування усіх підсистем (модулів).

Окрім цього, експерти рекомендують «внести зміни до процесуальних кодексів, якими передбачити екстериторіальний розподіл справ між судами, якщо вони вирішуються за допомогою електронного суду. Це дозволило б вирівняти навантаження на суди, оскільки справи, що вирішуються через систему «Електронний суд», розподілялися б між судами і судьями без урахування традиційних правил територіальної підсудності – дистанційний розгляд робить неважливим місцезнаходження суду»⁹.

З метою реалізації відповідних пропозицій у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* пропонується визначити за результатами аналізу категорії справ, які могли б розглядатись у вказаний спосіб без шкоди правам та інтересам учасників провадження, та на основі рекомендацій такого аналізу підготувати й прийняти необхідні законодавчі зміни.

3. Надмірна завантаженість судів України та об'єктивна неможливість вирішення всіх конфліктів у судовому порядку зумовлюють поступове розширення використання альтернативних та досудових способів врегулювання спорів.

При цьому, із 2020 року на розгляді у Верховній Раді України перебуває проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку утворення та діяльності третейських судів з метою відновлення довіри до третейського розгляду» (№ 3411 від 29.04.2020), який наразі підготовлений до розгляду у другому читанні. Законопроект спрямований на удосконалення діяльності третейських судів і його остаточне прийняття з подальшим набранням чинності сприятиме ширшому застосуванню звернень до третейських судів замість місцевих судів.

Також існує необхідність у внесенні змін до процесуальних кодексів, які необхідні «з метою ширшої підтримки міжнародних судів, арбітражів, третейських судів з боку державних судів»¹⁰. Аналогічні за змістом заходи передбачені у Національній економічній стратегії на період до 2030 року¹¹.

Відтак, у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

- 1) удосконалити порядок формування та діяльності третейських судів;
- 2) удосконалено діяльність арбітражів.

Проблемам вдосконалення інституту бізнес-омбудсмена в Україні як самостійного інституту альтернативного врегулювання спорів присвячені положення підрозділів 2.2.3 та 2.4.4 проекту Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки.

4. Виконання судових рішень залишається недостатньо ефективним. Як зазначає Міністерство юстиції України, розмір стягнутої в 2020 році заборгованості становив 20,7 млрд грн, тоді як залишились нестягнутими понад 770 млрд грн; частка фактично виконаних судових рішень у 2020 та 2021 роках становила відповідно 31,2% та 26%¹². Задля досягнення кращих показників необхідні законодавчі зміни, спрямовані на цифровізацію

⁹ Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні. Куйбіда Р., Жернаков М., Серета М. 26.09.2019. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0-final-UA-2.pdf>.

¹⁰ Вектори економічного розвитку 2030: матеріали для обговорення. 2020. Режим доступу: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf> (ст. 37).

¹¹ Національна економічна стратегія на період до 2030 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 179 від 03.03.2021. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

¹² План діяльності Міністерства юстиції на 2022-2024 роки. 2021. Режим доступу: https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy (ст. 7, 20).

процесу примусового виконання судових рішень та унеможливлення зловживань правами сторін проваджень¹³.

Крім цього, в Україні чинними є більше десяти мораторіїв у сфері примусового виконання судових рішень, які дозволяють боржникам не виконувати свої зобов'язання повністю або частково, а в окремих випадках спричиняють збитки державі¹⁴.

Також слід приділити увагу виконанню рішень міжнародних арбітражів в Україні¹⁵ та продовжувати розвиток інституту приватних виконавців¹⁶ з огляду на невиконання або виконання протягом тривалого строку відповідних рішень.

З огляду на це у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано удосконалити чинне законодавство задля подальшої цифровізації процесів примусового виконання рішень; усунення можливості зловживання сторонами своїми правами під час виконавчого провадження, розширення можливості виконання рішень приватними виконавцями, ефективного виконання рішень міжнародних арбітражів. Крім цього, запропоновано переглянути та скасувати необґрунтовані мораторії щодо примусового виконання рішень, боржниками за якими є державні підприємства.

5. Судова система в Україні має обмежений обсяг фінансування, що систематично відзначали органи суддівського врядування¹⁷, також це вказано в останньому звіті OECD ACN¹⁸. В умовах таких обмежених ресурсів важливо забезпечити максимально ефективне використання наявного фінансування та доступних ресурсів.

З цією метою у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано провести аудит діяльності Державної судової адміністрації України (далі в цьому підрозділі – ДСА України) як органу, який відповідно до закону здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади. Такий аудит має охоплювати принаймні питання щодо використання коштів державного бюджету на забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ систем правосуддя, у тому числі щодо фінансово-господарського забезпечення судів та органів судової влади, управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДСА, забезпечення створення і функціонування окремих підсистем (модулів) Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Доречним є проведення такого аудиту Рахунковою палатою (за її згодою) як конституційним органом, що має гарантії незалежності, задля його більшої безсторонності й неупередженості. Внаслідок такого аудиту можуть бути надані рекомендації (пропозиції), які потребуватимуть дій від ДСА України та, можливо, інших органів державної влади.

Також ефективно використання обмежених ресурсів та запровадження регламентів прозорого планування і розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі на підставі

¹³ План діяльності Міністерства юстиції на 2022-2024 роки. 2021. Режим доступу: https://minjust.gov.ua/objectives_of_public_policy (ст. 7).

¹⁴ Моніторинговий звіт про проведення аналізу проблем та підготовку пропозицій щодо зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень, здійснення моніторингу мораторіїв з метою визначення їх регуляторного впливу на вирішення наявних проблем та на діяльність і права інших осіб, а також підготовку пропозицій щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами. Міністерство юстиції України, 2021. Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/07/28/20210728152123-56.pdf>

¹⁵ Вектори економічного розвитку 2030: матеріали для обговорення. 2020. Режим доступу: <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf> (ст. 37).

¹⁶ Інструменти зміцнення довіри до суду в Україні. Куйбіда Р., Жернаков М., Серeda М. 26.09.2019. Режим доступу: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/%D0%A6%D0%9F%D0%9F%D0%A0-final-UA-2.pdf> (ст. 22).

¹⁷ Напр.: ВРП заявила про недостатнє фінансування судової системи в проекті держбюджету на 2021 рік. 2020. Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/707350.html>.

¹⁸ Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfrji>.

об'єктивних та чітко визначених критеріїв будуть неможливими, допоки не визначені нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів. Затвердження таких нормативів прямо передбачене п. 17 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» і вони можуть слугувати одними із критеріїв, на яких ґрунтуватимуться регламенти. Відтак, у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано затвердити нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів, а також регламенти прозорого планування і розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі на підставі об'єктивних та чітко визначених критеріїв, зокрема, з урахуванням нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів.

6. Попри запровадження нового адміністративно-територіального устрою – зокрема, із набранням чинності постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-ІХ від 17.07.2020 – зміни у системі місцевих судів не здійснювались. Через це мережа судів не є оптимальною.

Враховуючи описані вище проблеми з фінансуванням судової влади, існує також потреба перегляду мережі місцевих судів з урахуванням критеріїв економічної обґрунтованості, однак, при цьому, без будь-якої шкоди праву осіб на доступ до правосуддя.

Задля визначення оптимальної мережі місцевих судів з урахуванням оновленого адміністративно-територіального устрою, економічної обґрунтованості та необхідності забезпечення доступу до правосуддя у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** передбачено провести аналітичне дослідження щодо потреб утворення, реорганізації та ліквідації місцевих судів з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізацію видатків державного бюджету. Після такого комплексного аналізу та формування бачення оновленої мережі місцевих судів, необхідно підготувати та прийняти закони про утворення, реорганізацію та ліквідацію місцевих судів у встановленому Конституцією України (ч. 2 ст. 125) та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 19) порядку.

7. Згідно з ч. 2 ст. 130 Конституції України розмір винагороди судді встановлюється законом про судоустрій. Водночас, на практиці розмір суддівської винагороди обмежувався на підставі інших нормативно-правових актів, що не узгоджувалось з гарантіями суддівської незалежності. Зокрема, у 2020 році встановлювалось обмеження розміру суддівської винагороди на час карантину, установленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, і надалі таке обмеження було визнане неконституційним відповідно до рішення Конституційного Суду України № 10-р/2020 від 28.09.2020. Наразі нормативно-правові акти, які обмежують розмір суддівської винагороди, встановлений Законом України «Про судоустрій і статус суддів», не є чинними. Єдине застереження може виникати лише щодо застосування для розрахунку розміру суддівської винагороди окремо визначеного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (абз. 5 ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»), однак, це не є обмеженням розміру суддівської винагороди, яка встановлена Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Тому у **Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки** запропоновано не приймати у майбутньому закони чи інші нормативно-правові акти, якими розмір суддівської винагороди визначався б без внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів».