

**Г. Боровська,
О. Величко**

**УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА
ВІДПОВІДНО ДО РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОМІСІЇ
“ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО”**

Проаналізовано співпрацю України з Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанською комісією) у сфері впровадження судової реформи. Виділено головні принципи двостороннього співробітництва, законодавчих ініціатив у сфері правосуддя. Визначено основні європейські стандарти судочинства, міжнародні зобов’язання щодо функціонування судової гілки влади. Стверджено, що основними перешкодами незалежної судової системи в Україні є непослідовність втілення стратегічних пріоритетів реформування національної сфери правосуддя та недосконалість державного управління у цій сфері.

Ключові слова: правосуддя, судова влада, судова реформа, конвенції, угоди, Європейська комісія “За демократію через право” (Венеціанська комісія), Міністерство юстиції України, стратегія реформування, публічне управління.

Верховенство права є однією з найважливіших засад функціонування сучасних демократичних суспільств, а забезпечення цього принципу – ключовою функцією усіх держав, які обрали демократичний, правовий шлях свого розвитку. Гарантії і ступінь практичної реалізації згаданого принципу в кожному конкретному державно-правовому механізмі слугують мірилом їх демократичності та правової легітимності. Верховенство права є абсолютною цінністю, яку сповідують сучасні демократії. В процесі розбудови Україною правових принципів функціонування держави, верховенство права є частиною загально визнаної доктрини державного будівництва й основоположним об’єднавчим фактором в процесі інтеграції держави Україна до Європейського Союзу. В преамбулі Статуту Ради Європи (1949 р.) зазначається, що уряди держав є відданими моральним і духовним цінностям, джерелом яких на рівні з особистою і політичною свободою є верховенство права.

Інституційна складова є необхідною умовою панування права в публічному управлінні, зокрема це судова система і сфера судочинства. Без цього інституту владних повноважень повноцінна дія права та виконання взятих державою зобов’язань неможливі.

У розвиток вітчизняної наукової доктрини і проведення національної судової реформи зробили такі відомі вчені та практики, як: Я. Романюк, Л. Москвич, О. Хотинська-Нор, О. Святоцький, Р. Куйбіда та інші. Ними комплексно проаналізовано положення нормативно-правових актів, внесено зміни у функціонування системи судових органів в Україні.

Мета статті – напрацювання теоретичних положень удосконалення заходів судової реформи, імплементація позитивного досвіду країн Європейського Союзу в частині реформування інституцій правосуддя та судової системи, дослідження процесу інституціоналізації судової гілки влади в ході судової реформи в Україні з огляду на висновки європейських інституцій.

В опублікованих працях приділяється увага аспектам співробітництва з європейськими інституціями в частині проведення судової реформи в Україні. Цілі та завдання, які постають перед судовою реформою, стосуються функціонування незалежної судової гілки і потребують додаткового аналізу та оцінки Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанською комісією). Без врахування зауважень та рекомендацій міжнародних органів судова система України не буде визнана такою, що відповідає демократичним стандартам. У статті проаналізовано усі етапи реформування сфери правосуддя в Україні від початку співпраці з Радою Європи і до цього часу з позицій відповідності впроваджуваних змін європейським критеріям функціонування незалежної судової гілки влади.

Європейські стандарти у сфері правосуддя визначені і ухвалені європейськими інституціями. Узагальнену їхню систематизацію представлено у Доповіді Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії) від 03 жовтня 2008 р. CDL-JD (2008) 002 “Європейські стандарти в сфері судочинства – систематичний огляд” [1]. Аналіз вказаного документу свідчить, що основний акцент європейським співтовариством робиться на незалежність суду. Цьому механізмові підпорядковані усі інші засади організації роботи судових органів. Він є базовим: механізм незалежної судової інстанції спроможний забезпечити неупередженість та об’єктивність судочинства. Водночас незалежність судової гілки влади сприяє утвердженню діяльності суду як самостійної інституції.

У Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.), більш відомій як Європейська конвенція прав людини, в переліку перших, фундаментальних прав визначено право на справедливий суд (ст. 6 Конвенції) [2]. Функціонування судової системи у країнах об’єднаної Європи стало об’єктом постійного моніторингу європейських владних інституцій. Належний стан правосуддя розглядається європейською спільнотою як критерій ступеня практичного втілення принципу верховенства права і, відповідно, демократичного устрою управління державою. Європа з її традиційними підходами до забезпечення високих правових стандартів була пріоритетним орієнтиром для України. З огляду на це, вагомою була потреба приведення державних інституцій, зокрема й національної моделі судочинства, яка все ще зберігала в собі ознаки командно-адміністративної системи, до демократичних стандартів. Тому 14 липня 1992 р. Україною подано заявку на вступ до Ради Європи.

У вітчизняних наукових працях щодо національної судової реформи домінує підхід, згідно з яким міжнародні зобов’язання України перед Європейським Союзом в частині удосконалення правосуддя прийнято розглядати лише в контексті Угоди про асоціацію України з ЄС (2014 р.) [3]. Вважаємо таку постановку питання не зовсім коректною. Угода про асоціацію стала логічним завершенням багаторічної роботи, проведеної Україною в напрямку тісної співпраці з ЄС на перспективу повноцінного входження до Європейського співтовариства. Україна, відповідно до Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” № 1629-IV від 18.03.2004 р. взяла зобов’язання проводити консультації з європейськими інституціями в процесі впровадження структурних реформ. Основними установами були Парламентська асамблея Ради Європи та Європейська комісія “За демократію через право” (більш відома як Венеціанська комісія).

Необхідно зазначити, що Венеціанська комісія створена як консультативний орган Ради Європи у 1990 р. До сфери її компетенції належать експертна оцінка проєктів

конституцій та інших конституційних актів держав, які беруть участь в її роботі, а також надання консультацій при проведенні конституційних реформ. Експертна та моніторингова діяльність цієї комісії полягають в оцінці розроблених проектів нормативно-правових актів на предмет відповідності їх європейським стандартам і належне функціонування демократичних інституцій, гарантування прав і свобод громадян та реалізації механізмів захисту цих прав від можливих посягань, зокрема з боку держави. Висновки комісії не є обов'язковими для держав-учасників, однак їх ігнорування може стати підставою для висновку міжнародної спільноти про відступ держави від загальноєвропейських демократичних правових засад. Це розглядається як суттєвий недолік і стає серйозною перешкодою для розвитку конструктивної співпраці з європейськими інституціями. Також потрібно враховувати, що висновки Венеціанської комісії беруться до уваги Радою Європи при підготовці звітних документів щодо стану розвитку демократії і демократичних інституцій у країнах-членах Ради.

Відповідно до законодавчого процесу, проведення судової реформи є однією із важливих складових загальної конституційної реформи в Україні і ретельно вивчається Європейською комісією "За демократію через право". Україна повинна була продемонструвати прогрес у напрямку удосконалення національної системи правосуддя та удосконалення механізмів управління: 1) на законодавчому рівні потрібно було чітко визначити статус судової гілки в механізмі розподілу влади; 2) забезпечити її відхід від командно-адміністративних засад діяльності; 3) визнати пріоритетність прав і свобод людини; 4) нормативно закріпити нову модель управління судоустрою як демократичної інституції. В цьому контексті необхідно згадати, що за три місяці до подачі заявки України на вступ до Ради Європи, а саме 28 квітня 1992 р., Постановою Верховної Ради України "Про Концепцію судово-правової реформи в Україні" № 2296-ХІІ була розпочата законопроектна робота у сфері правосуддя [4]. При цьому в розділі II вказаної Концепції до основних завдань реформи було віднесено реалізацію демократичних ідей правосуддя, вироблених світовою практикою та наукою. В рамках цього завдання у тому ж таки 1992 р. було прийнято Закон України "Про статус суддів", що визначав статус суддів, гарантії їх незалежності при здійсненні правосуддя, імунітети, засади суддівського самоврядування. У 1991 р. систему державних арбітражів у господарських справах було включено до судової системи в якості спеціалізованих судів, забезпечивши змагальність господарського процесу, передбачалося забезпечення відкритості та гласності судового розгляду, право на доступ до правосуддя і захисту в суді. Було прийнято рішення провести повноцінну судову реформу і внести конституційні зміни, які повинні визначити принципи функціонування системи судоустрою. У 1993 р. Міністерство юстиції України з метою розробки проекту основного закону держави створило спеціальний орган – Конституційну комісію. Щорічний звіт про діяльність Європейської комісії "За демократію через право" за 1993 р. від 26 лютого 1994 р. (CDL-RA (93)001) відзначив досягнення України в плані розробки проекту нової конституції і внесення його Конституційною комісією на розгляд парламенту [5].

Внаслідок кризи в 1994 р. процес прийняття конституції в Україні фактично був заблокований і судова система продовжувала працювати на старій законодавчій базі, зокрема Конституції УРСР 1978 р. У звіті Венеціанської комісії за 1995 р. (CDL-RA (95)001 від 02 березня 1996 р.) було констатовано необхідність подальшої посиленої співпраці з Україною в контексті конституційної реформи [6]. Було чітке розуміння того, що без

нової конституції всі подальші реформи, зокрема судова, не зможуть бути втілені на практиці.

Враховуючи оцінку Венеціанської комісії та узагальнюючи дані щодо готовності України стати членом Ради Європи, Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила висновок № 190 (1995) від 26.09.1995 р., в якому визнала демократичність обраного Україною шляху і здатність виконувати обов'язки члена цієї організації, все ж констатувала у п. 11 вказаного висновку про необхідність для України впродовж року з часу вступу до Ради Європи прийняти нову конституцію, а також рамковий документ про правову і судову реформи [7]. 31 жовтня 1995 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України “Про приєднання України до Статуту Ради Європи”, на підставі якого наша держава стала повноправним членом цієї організації [8]. Відповідно, з цього часу зобов'язання по проведенню судової реформи для України стали юридичним міжнародним обов'язком, який передбачав необхідність приведення діяльності судових інституцій до європейських стандартів судочинства.

Вони були враховані законодавчим органом. Першим кроком на шляху практичного виконання цього зобов'язання стало прийняття 28 червня 1996 р. до нової Конституції України. В розділі VIII “Правосуддя” в Основному Законі держави було передбачено положення, які стали основами державотворення [9]. Юрисдикція судів була поширена на всі правовідносини в державі, чітко описувалась ієрархічна побудова судової системи: місцеві суди – апеляційні суди – вищі спеціалізовані і Верховний Суд України, діяльність судів була відділена від функціонування органів юстиції. Також створювалися Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в державі та Вища рада юстиції – інституція, відповідальна за суддівські кадри. Було змінено порядок призначення суддів на посади: на перший п'ятирічний строк суддів призначав Президент України, а далі на безстроково – Верховна Рада України. Безсумнівним досягненням Конституції необхідно вважати і визнання права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, яке стало одним із базових принципів здійснення правосуддя. Водночас подальші підготовчі дії щодо проведення судової реформи було доручено Міністерству юстиції України. Згідно із п. 2, п. 3 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженим Указом Президента України № 840/96 від 18.09.1996 р., Міністерство було наділене функцією координації роботи з реалізацією судової реформи.

Прийняття конституції і закріплення в ній основ нової моделі судоустрою було високо оцінено Європейським Союзом. Це означало відмову від недемократичних принципів функціонування судової системи в Україні та початок імплементації міжнародних стандартів судочинства. Належне функціонування судової системи не могло відбуватися на старій законодавчій базі, що визначає порядок, процедуру і засади розгляду конкретних категорій справ. Проте: 1) механізми імплементації не були достатньо професійними, що не дало змоги провести успішну реформу судової системи; 2) не вирішено питання: а) чіткого розподілу спеціалізації загальної юрисдикції; б) створення вищих спеціалізованих судів; в) початку функціонування судової адміністрації; г) підготовки кваліфікованих суддівських кадрів; д) дисциплінарної відповідальності суддів; е) статусу прокуратури тощо; 3) необхідно було провести значну роботу з оновлення матеріального і процесуального законодавства (цивільного, кримінального, господарського).

У період 1996 – 2001 рр. заходів у рамках розпочатої судової реформи так і не було вжито: Україна не виконала взятє на себе при вступі до Ради Європи зобов'язання щодо розробки рамкового документу про судову реформу, не було вироблено єдиного бачення стратегічного курсу продовження процесу реформування, розробка проектів окремих нормативно-правових актів у рамках удосконалення сфери судочинства в Україні мала несистемне спрямування і нечітку послідовність.

Парламентська асамблея Ради Європи у п. 2 своєї резолюції від 27.09.2001 р. щодо дотримання обов'язків та прийнятих Україною зобов'язань нагадала про необхідність розробки концептуального документу про судову реформу [10]. Водночас, цією ж резолюцією було відзначено як позитив прийняття нового Кримінального кодексу України, яким скасовувалась смертна кара як вид покарання, що однозначно відповідало уявленням європейських партнерів про повагу до невід'ємних прав людини, а також розгляд парламентом нових Кримінально-процесуального, Цивільного кодексів та ряду законодавчих актів з пакету так званої “малої судової реформи”. Необхідно наголосити на тому, що в Україні до 2001 р., як і в подальшому до 2002 р., діяв закон про судоустрій, прийнятий ще в 1981 р. із відповідними змінами, внесеними, зокрема, в червні 2001 р., як складова згаданої вище “малої судової реформи”. Європейський Союз був занепокоєний цим фактом, оскільки порушувалась загальна логіка впровадження судової реформи: прийнято нову Конституцію, визначено нові засади функціонування судової системи, однак положення Основного Закону щодо інституціоналізації судової гілки влади в Україні так і не були деталізовані у відповідному новому органічному законі. Україна намагалась без формування судової системи у завершній формі одразу перейти до оновлення судових процедур, що визначались процесуальним законодавством. Однак система може функціонувати ефективно лише тоді, коли вона структурована.

Виокремлення повноцінного функціонування судової гілки до сьогодні залишається серйозним викликом у системі державного і публічного управління. Суд у демократичному суспільстві забезпечує баланс сил у владних відносинах і є основою функціонування державного механізму. Тому потрібно розробити новий закон про судоустрій, враховуючи практику і рекомендації країн Європейського Союзу. В експертних оцінках Венеціанської комісії CDL (2001) 055 та CDL (2001) 078 за 2001 р. до проекту закону про судоустрій звернуто увагу української сторони на те, що він є недосконалим з боку державного управління: 1) не містить достатніх гарантій функціонування незалежної судової гілки влади; 2) не визначає чітких критеріїв розподілу повноважень між вищими судовими інстанціями; 3) не встановлює критеріїв взаємовідносин судів із судовою адміністрацією, яка репрезентує виконавчу гілку влади; 4) запропонована процедура призначення суддів узалежнює потенційних кандидатів на ці посади [11, 12].

Новий закон про судоустрій, прийнятий Верховною Радою України 07 лютого 2002 р., не врахував зауваження, які були предметом міжнародних консультацій. У частині системи судів загальної юрисдикції цей закон передбачав явний відхід від тих засад, що визначалися Конституцією України 1996 р. Зокрема, запроваджувалися дві нові судові інстанції: Апеляційний та Касаційний суди України – та ще й з розмитими, не до кінця зрозумілими повноваженнями. Ці суди так і не були створені, однак стало очевидним, що політична складова має місце в судовій реформі.

Ситуація ускладнилася в 2010 р., коли приймався новий Закон України “Про судоустрій і статус суддів”. На стадії підготовки законопроекту і після його прийняття в

якості закону, Європейська комісія “За демократію через право” у своїх спільних висновках CDL-AD (2010) 003 від 16 березня 2010 р. та CDL-AD (2010) 026 від 18 жовтня 2010 р. чітко зафіксувала ряд принципових зауважень [13, 14]. Передусім йшлося знову ж таки про недоліки побудови судової системи, а саме про перехід на чотирьохрівневу структуру: місцеві суди – апеляційні суди – вищі спеціалізовані суди (як суди касаційної інстанції) – Верховний Суд України. У цьому контексті наголошувалось на надмірній складності такої системи, що негативно впливає на можливість ефективного захисту прав осіб. Створення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ позбавляло Верховний Суд України не лише статусу касаційної інстанції, але й взагалі тих повноважень, які б відповідали його конституційному положенню як вищого органу в системі судів загальної юрисдикції.

Судова реформа у 2010 р. фактично продовжила традицію відходу від європейських стандартів судочинства щодо незалежності судової гілки влади і підтримала загальну національну тенденцію до політизації державотворчих процесів, а саме, не маючи можливості впливу на Верховний Суд України, законодавець пішов шляхом позбавлення повноважень останнього і створення натомість нової касаційної інстанції – Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Європейська комісія “За демократію через право” визнала це фактом порушення. Необхідно зазначити, що деякі зміни, які запроваджувались Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 07 липня 2010 р., дійсно були актуальними і підтримувані європейськими інституціями, зокрема щодо надання повноважень зборам суддів як первинному органу суддівського самоврядування, обирати голів судів, а також запровадження автоматизованого розподілу справ між судьями, створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України як органу, відповідального за добір кандидатів на посади суддів, і Національної школи суддів України для підготовки і підвищення кваліфікації суддівських кадрів [15]. Але вони не вирішували головного завдання – побудови незалежної судової системи як основи об’єктивного та неупередженого правосуддя. Попри зауваження Венеціанської комісії, за Президентом України й надалі було збережено право створювати і ліквідувати суди, судді призначалися у два етапи: спочатку президентом на перший п’ятирічний строк, а потім на безстроково – Верховною Радою України. Державна судова адміністрація України, відповідальна за матеріально-технічне і організаційне забезпечення діяльності судів, продовжувала мати статус органу державної виконавчої влади, що суперечить принципу розподілу влад. Також Вища рада юстиції як проміжна ланка між Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Президентом України і Верховною Радою України в питаннях призначення на посади суддів не мала визначених компетенцій. Отже, знову можна констатувати, що першочергова вимога Європейської комісії “За демократію через право” про кваліфіковану інституціоналізацію судової системи так і не була виконана. Пріоритет віддавався зовнішній, процедурній складовій, однак не базовим засадам незалежності судової гілки влади.

У цьому контексті доцільно знову ж таки повернутися до питання відсутності чіткої стратегії розвитку сфери правосуддя в Україні. Міністерство юстиції України та комітети Верховної Ради України переважно займалися розробкою правових актів. Проте спільних концептуальних і програмних документів щодо завдань, цілей і пріоритетів судової реформи на тому етапі не ухвалювалося. Це свідчить про недоліки механізму державного управління впровадженням судової реформи. За такого стану справ нормативні документи, які розроблялися різними суб’єктами реформування сфери

правосуддя, нерідко мали взаємовиключне спрямування, визначали різні цілі і способи реформування.

Зрештою на зміну Концепції судово-правової реформи в Україні (1992 р.), яка з часу прийняття нової конституції у 1996 р. практично втратила свою актуальність, 10 травня 2006 р. Указом Президента України №361/2006 було схвалено Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів (далі – Концепція вдосконалення судівництва) [16]. Цей документ був явно суперечливим і у підсумку так і залишився фактично лише декларацією, яка, окрім певних гасел, не визначала чіткої, комплексної стратегії і послідовності дій для ефективного реформування судової системи в Україні. Характерно, що Концепція вдосконалення судівництва, напрацьована Міністерством юстиції, окрім згадки у своїй назві, так і не виокремлювала чітких європейських стандартів у сфері правосуддя і основних проблем на шляху впровадження судової реформи. Систематизація європейського досвіду організації судових систем є обов'язковою умовою судової реформи в Україні.

На підтвердження висунутої тези вказує також Проміжний висновок Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанської комісії) CDL-PI (2015) 016 від 24 липня 2015 р. щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя, у п. 6 якого зазначається, що “ефективне реформування судової системи України – це питання не лише прийняття відповідних конституційних положень, але й політичної волі та бажання створити дійсно незалежну судову систему” [17]. Прийнятими 02 червня 2016 р. Верховною Радою України Законами “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” та “Про судоустрій і статус суддів” враховано зауваження Венеціанської комісії:

- усунуто Верховну Раду України від процесу призначення суддів;
- передбачено вирішення питань створення і ліквідації судів винятково шляхом прийняття відповідних законів парламентом;
- зведено до суто церемоніальної функції Президента України у призначенні суддів на посади;
- ліквідовано вищі спеціалізовані суди;
- відновлено статус Верховного Суду як суду касаційної інстанції;
- надано нові повноваження Вищій раді правосуддя [18, 19].

Однак, ці зміни одразу кореспондують з іншими, які певною мірою нівелюють ці досягнення:

1) ліквідовано Верховний Суд України і створюється новий орган – Верховний Суд, що саме по собі дає підстави для висновку про знову ж таки політичний вплив у процесі побудови судової системи. Шляхом прийняття вказаних вище законів парламент фактично ліквідував вищий орган у системі судів загальної юрисдикції і натомість створив новий, при цьому всі судді Верховного Суду України втрачають свій суддівський статус. Таким чином шляхом ліквідації вищої судової інстанції вирішуються кадрові питання вищого суддівського корпусу, що може трактуватися як звуження гарантій незалежності суддів;

2) строк прийняття рішення Президентом України про призначення на посаду судді кандидата, рекомендованого Вищою радою правосуддя, не визначений, що не дає можливості стверджувати про однозначну суто церемоніальну роль гаранта Конституції в призначенні суддів;

3) до повноважень Президента України віднесено питання визначення судових округів, отже, система судів буде “прив’язана” до територіальної юрисдикції, визначеної гарантом;

4) створюються Вищий антикорупційний суд та Вищий суд із питань інтелектуальної власності як спеціалізовані суди першої інстанції одразу на загальнодержавному рівні із задекларованими особливими підходами до відбору суддів на посади в цих судах.

Враховуючи, що дані зміни порушують загальні принципи інстанційності, існує загроза щодо забезпечення незалежності функціонування вказаних судових органів.

Наведене знову ж таки зумовлене відсутністю належного визнання головного європейського стандарту правосуддя – незалежності судової гілки влади – основою проведення судової реформи. У розділі 4 “Напрями та етапи реформування” Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 рр., затвердженої Указом Президента України № 276/2015 від 20 травня 2015 р., порушується завдання забезпечити незалежність суддів [20]. Однак, на нашу думку, у контексті європейських вимог та рекомендацій потрібно порушувати питання про незалежність судової влади, складовою якої є, зокрема, але не винятково, і незалежність суддів. Власне такого підходу вимагає від України Європейський Союз і саме такий обов’язок взяла на себе Україна, підписавши Угоду про асоціацію (2014 р.), у ст. 14 якої передбачено, що співробітництво між Сторонами буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади і гарантування її незалежності. Тобто знову ж таки акцент робиться на судовій гілці влади загалом.

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що зобов’язання України перед Європейським Союзом стосовно реформування сфери судочинства виникли, де-факто, з часу подачі у 1992 р. заявки на вступ до Ради Європи, а де-юре – з моменту такого вступу у 1995 р. Спільно з європейськими інституціями, передусім Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанською комісією), узгоджено механізми імплементації та реформування Україною національної системи судочинства, які на кожному етапі судової реформи були прогресивними і актуальними. Частина зауважень все ж таки досі залишається не врахованою в Україні. Такий стан справ зумовлений, передусім, відсутністю комплексного підходу до процесу впровадження судової реформи як виду управлінської діяльності. Функціонування різних інституцій, відповідальних за розробку пропозицій і проєктів нормативних актів із питань реформування сфери правосуддя, недостатньо скоординовані. Крім цього, не вироблено критеріїв оцінки ефективності окремих заходів, здійснюваних у ході судової реформи, та інструментів контролю за досягненням її цілей. З огляду на це, досягнення мети, передбаченої стратегією реформування як основним програмним документом державного управління є ускладненим. Таким чином, вбачається за доцільне підпорядкувати процес реформування судочинства загальним принципам державного управління, що дозволить досягнути бажаних результатів реформи та імплементувати європейські стандарти судочинства, основний з яких – незалежність судової гілки влади – визначається Європейським Союзом показником рівня демократії і розвитку правової сфери в Україні.

Список використаної літератури

1. European Standards on the Independence of the Judiciary – A Systematic Overview” [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD\(2008\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JD(2008)002-e).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод // Офіційний вісник України [Текст]. — 1998. — № 13. — Ст. 270.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України [Текст]. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.

4. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : Постанова Верховної Ради України від 28.04.1992 р. № 2296-XII // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1992. — №30. — Ст. 426.

5. Annual Report of Activities for 1993 (CDL-RA (93)001) [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(1993\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(1993)001-e).

6. Annual Report of Activities for 1995 (CDL-RA (95)001) [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA\(1995\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-RA(1995)001-e).

7. Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_590.

8. Про приєднання України до Статуту Ради Європи : Закон України № 398/95-ВР від 31.10.1995 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1995. — № 38. — Ст. 287.

9. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

10. Остаточний текст резолюції ПАРС щодо дотримання обов'язків та зобов'язань Україною [Електронний ресурс] : Міжнародна резолюція від 27.09.2001 р. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_156.

11. Opinion on Draft Law of Ukraine on the “Judicial System” [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)055-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)055-e).

12. Opinion on Draft Law of Ukraine on the “Judicial System [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(2001\)078-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(2001)078-e).

13. Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Європейська комісія “За демократію через право” (16/03/2010 CDL-AD(2010)003) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)003-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)003-ukr).

14. Joint opinion on the law on the judicial system and the status of judges of Ukraine [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)026-e).

15. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 55/1. — Ст. 1900.

16. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України № 361/2006 від 10.05.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2006. — № 19. — Ст. 1376.

17. Preliminary Opinion on the proposed constitutional amendments regarding the judiciary of Ukraine” [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)016-e).

18. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2016. — № 28. — Ст. 532.

19. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2016. — № 31. — Ст. 545.

20. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 роки : Указ Президента України № 276/2015 від 20.05.2015 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2015. — № 41. — Ст. 1267.

Стаття надійшла до редакції 22.12.2016

Схвалена до друку редколегією 29.12.2016

**H. Borovska,
O. Velychko**

**IMPROVING THE NATIONAL JUSTICE SYSTEM ACCORDING
TO THE RECOMMENDATIONS OF THE EUROPEAN COMMISSION
“FOR DEMOCRACY THROUGH LAW”**

This article analyzes the cooperation between Ukraine and the European commission “For Democracy through Law” (Venice Commission) in the sphere of judicial reform implementation. The article highlights the main principles of bilateral cooperation and of legislative initiatives in the justice sphere. The main European justice standards and international obligations towards the functioning of the Judiciary are defined. The article asserts that the main obstacles of the independent judicial system in Ukraine are the inconsistent implementation of strategic priorities for national justice system reform and the imperfection of public administration in this sphere.

Key words: justice, judiciary, judicial reform, conventions, agreements, the European commission “For Democracy through Law” (Venice Commission), Ministry of Justice of Ukraine, reform strategy, public administration.