

# ЗВІТ

## щодо темпів та успішності імплементції *acquis* ЄС та виконання Україною взятих на себе зобов'язань

### РОЗДІЛ 1: Chapter 23 Judiciary and Fundamental rights загальна характеристика

Станом на 2023 рік Україна мала певний рівень підготовки для затвердження та імплементції законодавства Європейського Союзу та його стандартів. Незважаючи на війну, яку розпочала країна-агресор росія, відповідні установи продовжували роботу, надаючи життєво важливі послуги громадянам та впроваджуючи спільні зусилля в реформуванні системи судової влади, антикорупційній політиці та дотриманні фундаментальних прав.

#### Судова влада

Чудовими результатами відзначилися судова реформа 2021 року, що супроводжувалася відновленням Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів за рахунок створення групи незалежних експертів, які оцінювали рівень кваліфікації посадовців. Україна також прийняла закон про дисциплінарних інспекторів, опираючись на рекомендації Венеціанської Комісії щодо забезпечення прозорого механізму відбору суддів до Конституційного суду.

Зобов'язання, які взяла на себе Україна:

- Заповнити відкриті вакансії в Конституційному Суді відповідно до прийнятого законодавства, відновити прозорий механізм відбору суддів за результатами оцінки рівня кваліфікації та наявності критеріїв професіоналізму в учасників.
- Створити службу дисциплінарних інспекторів для публічної демонстрації суспільству усієї процедури відбору суддів, прийняття ефективних рішень щодо вирішення корупційних ризиків у Верховному Суді, зміцнити дисциплінарну систему для прокурорів на рахунок підвищення рівня наявного законодавства та інституційного підґрунтя.
- Всебічно розвивати комплекс IT-аудиту, а на основі результатів модернізувати судову структуру із включення розвитку нової системи

управління.

Була завершена реформа двох ключових органів судового управління – Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Ця реформа була викликана надмірною залежністю цих інституцій від рішень законодавчої та виконавчої влади, поширенням настроїв недовіри серед населення, великим рівнем корумпованості.

Покликана вирішити цю, зокрема, та інші проблеми реформи Громадська рада доброчесності (ГРД) була створена у 2016 році для допомоги ВККС у відборі суддів за критеріями етики та доброчесності. Проте, ще 26 березня 2018 року ГРД заявила про вихід із процесу кваліфікаційного оцінювання суддів, вказуючи на неналежну роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС). На думку, представників громадянського суспільства, що оцінювання 2018 року стало формальним. Весь цей процес супроводжувався блокуванням рішень Громадської ради доброчесності щодо порушення раніше визначених та затверджених вимог.

Якщо на початку реформи у 2021 р. у Вищій раді правосуддя правосуддя нараховувалося 5 осіб, то станом на 2023 рік – уже 17, затверджених комісією з 3 державних та 3 іноземних експертів, осіб, проте цього все ще замало для досягнення нормативного складу – 21 члена. У 2023 році у Вищій кваліфікаційній комісії суддів налічувалося 16 осіб, кожна з яких пройшла декілька етапів відбору комісією з 3 державних та 3 іноземних експертів, дотримуючись прозорої процедури відбору та індивідуальної процедури голосування.

Ключова функція Вищої ради правосуддя – ведення дисциплінарних справ проти суддів, була призупинена у серпні 2021 року з набуттям чинності нового законодавства. Повноваження, які колись належали ВРП, тепер переходили до нової служби дисциплінарних інспекторів.

Асоціації закордонних справ продовжують цитувати проблеми з судовою владою та поширеністю корупції як основних перешкод для ведення бізнесу в Україні. За результатами дослідження довіри до судової влади серед суспільства у 2021 році цей показник становив 15.5%, тоді як у 2023 році – 24.8% респондентів виявили свою прихильність.

Хороший прогрес був досягнутий у реформі Конституційного суду України. У грудні 2022 року Україна прийняла відповідний закон про реформування процедури відбору до Конституційного суду, проте тоді не була забезпечена тимчасова залученість групи незалежних експертів, як це рекомендувалося Венеціанською Комісією. Тож тільки після внесення цих правок у 2023 році, реформа почала діяти.

Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційної судової влади 2021-2023 рр. визначила основні засади реформування у секторі правосуддя та Конституційного суду, а також реорганізацію судів та проведення прокурорської реформи.

У серпні 2023 року було створено нову Громадську раду доброчесності, яка складається з 20 делегатів від громадянського суспільства та представників ЗМІ. Загалом у своєму звіті за 2024 рік Єврокомісія позитивно прокоментувала співпрацю ВККС та ГРД щодо кваліфікаційного оцінювання та проведення процедур відбору суддів у відповідні правові інституції. Вища кваліфікаційна комісія суддів повинна демонструвати прозорість прийнятих рішень та надавати до них чітку аргументацію. Наголошувалося на посиленні співпраці між ВККС та ГРД, а також на

внесенні змін до чинного законодавства, щоб судді не могли брати участь у прийнятті рішень щодо власного відводу, натомість такі рішення були оскарженими.

У травні 2023 року президент України схвалив всебічний стратегічний план реформи правоохоронних органів на 2023-2027 роки. Реалізація цього проєкту повинна завершити реформування в цій сфері.

Кодекс професійної етики дотримуються не лише судді, а й прокурори. В листопаді 2022 року Рада прокурорів надала свій коментар до Кодексу професійної етики. Мова йде про зобов'язання і суддів, і прокурорів щороку надсилати свою електронну декларацію з досягненнями за попередній рік для продовження повноважень у новому році.

За останні роки Україна провела реформу прокуратури. Вона передбачала необхідність проходження атестації учасниками відбору на умовах доброчесності та професіоналізму для поновлення чи обіймання посади прокурора. З 2019 року з 11 278 прокурорів, які висловили їх намір пройти атестацію, пройшло 8351, тоді як більше 2700 не склали оцінювання та були звільнені. В результаті було призначено 114 нових прокурорів у Офіс Генерального прокурора та 492 в районні прокурорські відділення.

Система дисциплінарної відповідальності прокурорів повинна бути додатково удосконаленою, адже на ній базується антикорупційна політика держави 2023-2025 років.

## **Антикорупційна політика**

Україна має певний рівень підготовки для боротьби та протидії корупції. Значний прогрес досягнуто в консолідації всебічного антикорупційного механізму, сюди ж входить високий рівень судимості та розгляд справ, які вважалися закритими. Україна посилила реалізацію реформ у сфері протидії корупції після отримання статусу кандидата в ЄС. Були проведені нові законодавчі, стратегічні та інституційні вдосконалення, включаючи створення національної антикорупційної стратегії у 2022 році.

Для проведення прозорої процедури відбору було залучено Спеціальну антикорупційну прокуратуру, що призвело до підвищення ефективності відповідних установ у глобальному масштабі. За таким принципом у 2023 році було обрано нового керівника Національного антикорупційного бюро України (НАБУ). Державна влада докладає зусиль, щоб наявні результати характеризувалися стабільністю та систематичністю в довгостроковій перспективі, для гарантування підзвітності управління закордонними фінансами та інвестиціями. Рекомендується регулярно проводити оцінювання найбільш вразливих до корупції секторів.

Зобов'язання, які взяла на себе Україна:

- Продовжувати вдосконалювати свої послуги щодо розслідувань та судового процесу над корупційними практиками, впроваджуючи державну антикорупційну політику 2023-2025 років, яка про вилучення та конфіскацію активів порушника правопорядку.
- Переглянути Кримінальний процесуальний кодекс України та Кримінальний кодекс України для забезпечення кращої ефективності розслідування судових справ у найкоротші терміни за рахунок запобігання процедурним затримкам та збільшення кількості суддів у

реєстрі Вищого антикорупційного суду України.

- Прийняти закони про вдосконалення процесу відбору голови Спеціальної антикорупційної прокуратури та його ключових чиновників для створення умов юридичної незалежності цього інституту, підвищити його самостійність, а також встановити надійний механізм зовнішнього, внутрішнього контролю та дисципліни.

Станом на кінець вересня 2023 року НАБУ було відкрито 501 провадження з питань корупційних правопорушень, в той час як у 2022 році порушень було 456, у 2021 – 633, а в 2020 – 792.

Вищий антикорупційний суд України був запущений у 2019 році як головний суд у розслідуванні справ з високим рівнем корупції, у роботу якого були залучені НАБУ та Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

У першій половині 2023 року Національне агенство з питань запобігання корупції надіслало 26 справ до судів за адміністративні порушення, в 2022 році – 72, в 2021 – 973, в 2020 – 239. Загальний відсоток осіб, до яких були застосовані адміністративні штрафи, у цей період досліджуваного року становив 14%, у 2022 – 18%, у 2021 – 2%, а у 2020 – 7%.

У зв'язку із оголошенням воєнного стану в Україні станом на середину 2023 року не було проведено комплексної перевірки декларацій активів, проте це було зроблено у попередні роки: у 2022 році – 124, у 2021 році – 1 043, а у 2020 – 443.

В той же період агенство виявило 220 випадків адміністративних правопорушень (у 2022 – 18, у 2021 – 171 та у 2020 – 31), 253 випадки кримінальних правопорушень (у 2022 році – 38, у 2021 – 119 та у 2020 – 96), включаючи 12 випадків необгрунтованих активів (у 2022 році – 2, у 2021 – 10, 2020 – 0) та 1 випадок незаконного збагачення, які були передані до судів та відповідних правоохоронних органів. Всього 24 людини (у 2022 році – 5, у 2021 – 17, у 2020 – 0) були визнані винними у вчиненні адміністративного правопорушення, 7 людей (у 2022 році – 5, у 2021 – 2, у 2020 – 0) були визнані винними у вчиненні кримінального злочину в першій половині 2023 року.

Слід згадати, що 3 березня 2023 р. Кабінет Міністрів України схвалив Угоду між Кабінетом Міністрів України та Міжнародним Кримінальним Судом про створення Офісу Міжнародного Кримінального Суду в Україні, що створило правові підстави для виявлення, кримінального переслідування та судового розгляду виконавців та співучасників діянь, вчинених на території України, починаючи з 21 листопада 2013 р., згідно з пунктом 3 статті 12 Римського статуту.

Управління корупційними ризиками здійснюється Національним агенством з питань запобігання корупції. Корупційні ризики у відповідних проектах та секторах, схильних до корупції, успішно оцінювалися, проте спрощення такої процедури значно б підвищило ефективність діяльності судових установ. Рекомендувалося передати ратифікацію інституційних антикорупційних програм від Національного агенства з питань запобігання корупції лоббістським групам.

Державні стратегія та антикорупційна програма вимагали затвердження положення про лобіювання до квітня 2024 року, подібні закони уже обговорювалися, проте їх не було ухвалено, натомість відновлено фінансове звітування політичних партій.

У листопаді 2021 року був підписаний, так званий, «антиолігархічний закон», який полягав у зменшенні впливу олігархів на політичну, економічну та інші сфери життя, імплементація цього закону вважалася ключовою.

У 2019 році була проведена масштабна реформа поліції, що була спрямована на відновлення довіри громадян до органів правопорядку. Функції національного координатора з питань організованої злочинності виконує Міністерство внутрішніх справ. Реформу слід продовжувати з впровадженням справді професійної системи управління.

В Україні також представлено юридичне підґрунтя для боротьби з відмиванням коштів, що відображено у відповідному міжнародному законодавстві. Рекомендації Комітету експертів Ради Європи щодо оцінки заходів з боротьби з відмиванням коштів і фінансування тероризму залишаються невиконаними. На національному рівні затверджено стратегію боротьби з організованою злочинністю, прийняту у 2020 році.

## Fundamental Rights

Україна, як правило, відповідає усім вимогам дотримання прав людини і ратифікувала більшість міжнародних угод, адаптуючись під стандарти ЄС. Незважаючи на війну, уряд доклав усіх зусиль для забезпечення усіх благ та надання якісних послуг громадянам. З 24 лютого 2022 року фундаментальні права українців порушувалися збройною агресією та геноцидом зі сторони російської федерації, що створило справжній виклик органам правопорядку, судочинства та суспільству загалом.

Ще у грудні 2022 року було прийнято закон про національні меншини та нове функціонування ЗМІ. Україна ратифікувала Стамбульську конвенцію та прийняла оновлений Національний план дій щодо виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325, а також державну стратегію 2030 року щодо забезпечення рівних прав між чоловіками та жінками.

Зобов'язання, які взяла на себе Україна:

- Прийняти законодавство про імплементацію Стамбульської конвенції.
- Доопрацювати положення діючого законодавства в інтересах національних меншин щодо забезпечення належного рівня освіти, поінформованості у державних та світових реаліях тощо за рекомендаціями Венеційської комісії.
- Проводити щорічну підзвітність в Офісі Генерального прокурора та державному бюро розслідувань щодо забороненого неетичного поведіння з людьми, захист жертви та вживання профілактичних заходів.
- Забезпечити застосування законодавства про права людей з обмеженими можливостями та реформування стандартів інфраструктури, приведення її у відповідність до критеріїв безбар'єрності.

Україна уже приєдналася до Стамбульської конвенції, Римського статуту Міжнародного кримінального суду, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Конвенції про захист прав усіх працівників-мігрантів та їхніх сімей тощо.

У червні 2023 року суд виніс рішення щодо 356 заявок і визнав, що 151

зі 154 випадків були порушеннями положень Конвенції про захист прав людини у питаннях приватного і сімейного життя, справедливого суду, фізичного насильства і т.д.

Хоча кількість ув'язнених значно зменшилася: з 60 621 у 2017 році до 42 694 у грудні 2022 року, показники порушень прав людини при цьому не падають.

Згідно зі світовим рейтингом щодо журналістів без бар'єрів Україна піднялася на 27 позицій з 106 до 79 місця. До початку повномасштабного вторгнення клімат для реалізації потенціалу ЗМІ був сприятливим, проте після лютого 2022 року були введені обмеження для медіа, що супроводжувалися применшенням ролі реклами та зменшенням доступу до публікації плюралістичних наративів.

Конституцією України гарантується право на мирні зібрання. Цей пункт відповідає міжнародним стандартам з організації та проведення такого роду заходів, але його цілковитого втілення не прослідковується.

Україна активно працює над досягненням гендерної рівності, посилюючи представництво жінок в політиці (20.5% парламентарів, обраних у 2019 році були жінками). Досі прослідковується різниця в оплаті праці залежно від гендерної приналежності, наприклад, у 2019 році середня зарплата жінки була приблизно на 23% меншою, ніж у чоловіків.

Україна ратифікувала Конвенцію ООН про права дитини і приєдналася до трьох додаткових протоколів. Схвалено також зобов'язання щодо захисту дітей від незаконного вербування або використання збройними силами. Було утворено Департамент протидії порушенням прав людини, до повноважень якого входили провадження про катування та інші серйозні порушення основних прав і свобод.

## **РОЗДІЛ 2:** **Оцінка стану імплементації *acquis* ЄС**

З 1 січня по 20 грудня 2023 року Україна імплементувала 109 актів, у тому числі 28 рекомендацій Європейської Комісії. Це включає ухвалення 27 законів Верховною Радою, 23 постанов Кабінету Міністрів та 59 підзаконних актів різних міністерств і відомств.

Україна також виконала сім ключових рекомендацій, поставлених Єврокомісією при отриманні статусу кандидата на вступ до ЄС. Серед ключових досягнень – судова реформа, посилення антикорупційних заходів, прогрес у боротьбі з відмиванням грошей та нове законодавство про національні меншини.

Станом на кінець 2022 року Україна виконала 72% своїх зобов'язань за Угодою про асоціацію з ЄС, з помітним прогресом у сфері інтелектуальної власності (94%), але повільнішим просуванням у фінансовій співпраці та запобіганні шахрайству (24%).

Постає питання щодо ситуації у 2024 році: які зміни відбулись та власне, який рівень ефективності ми можемо спостерігати щодо питань імплементації?

## Судова реформа

Покращення доступу до правосуддя, прискорення розгляду судових справ у розумні строки є одним із пріоритетів судової реформи в Україні. У цьому випадку правильніше зазначити, що саме реформа судової влади потребує завершення головного першого кроку в цій довгостроковій боротьбі- це поповнення суддівського корпусу. Згідно з даними ВККС України у загальних апеляційних судах станом на початок 2024 року вакантними залишались більше ніж 56 відсотків посад.

З метою вирішення проблеми Верховна Рада ухвалила та 30 грудня 2023 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри», який скорочував етапи процедур добору та конкурсних процедур, а також змінив процедури формування, завершення та добору, незавершених ВККС України.

Цей закон мав забезпечити виконання зобов'язань України відповідно до Додатку 1 до Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом щодо отримання Україною макрофінансової допомоги у сфері верховенства права, удосконалення відбору суддів.

У законі також розглядалось питання вперше підняте детально у Рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 23 червня 2023 року «Про прискорення судової реформи та подолання проявів корупції у системі правосуддя», затвердженої Указом Президента України № 359/2023 від 30 червня 2023 року, щодо необхідності розгляду питання про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо запровадження психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа як умови при доборі кандидатів на посаду судді місцевого суду, конкурсу на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду з метою вироблення оптимальної та ефективної процедури перевірки відповідності кандидатів у судді критеріям добросовісності, професійної етики або існування інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з призначенням такого кандидата на посаду судді.

Тож у грудні 2023 ВККС провела конкурс до місцевих загальних судів, окружних адміністративних судів і місцевих господарських судів аби завершити процедуру добору суддів, розпочатих у квітні 2017 року.

При цьому була застосована оновлена процедура вибору кандидатами судів, щодо рейтингування кандидатів та можливості обрання ними місцевих судів, що вважається удосконаленням самої процедури відбору з можливістю зробити її більш прозорою. Проте частина судів, особливо в певних регіональних центрах та областях, наближених до росії (Сумській, Харківській) та зонах ведення активних бойових дій (Донецькій, Херсонській, Запорізькій, частково Миколаївській та Дніпропетровській областях) продовжують мати вакантні посади. Розуміючи загальну ситуацію, яка склалась сьогодні в Україні єдиним наступним можливим і логічним рішенням вбачається впровадження системи е-суддівства на місцях особливо щодо однотипних адміністративних справ, проведення веб-засідань або тимчасове збільшення штату у судах областей других за прифронтовими.

Протягом січня-травня 2024 року ВККС провела співбесіди з переможцями конкурсу та рекомендувала призначити суддями першої інстанції 390 осіб.

Також, 30 липня 2024 року розпочалися іспити в межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді судді та у зв'язку з накладенням дисциплінарного стягнення. Наразі продовжуються іспити також на отримання посади суддів у апеляційних судах, адже у липні 2024 року ВККС оприлюднила тестову базу, розроблені Національною Школою суддів України для конкурсу до апеляційних судів.

Всього розроблено та оприлюднено 13 000 тестів та 200 практичних завдань. ВККС повідомила, що кваліфікаційне оцінювання розпочнеться не раніше, ніж через 45 днів із дня відкриття доступу кандидатам до тестової бази і воно дійсно розпочалось після 20 вересня 2024 року.

Додатково, згодом були оприлюднені тестові бази для конкурсу до Вищого анти-корупційного суду. Проте з'явилися проблематичні відомості стосовно прогнозів залучення Громадської ради доброчесності, що на жаль не спроможна везувати та здійснювати перевірку більше 100 кандидатів на місяць. У Комітеті Верховної Ради з питань правової політики та у Вищій кваліфікаційній комісії суддів зазначили, що на строки та якість конкурсу на посади суддів апеляційних судів можуть вплинути функціональні проблеми ГРД.

Окремої уваги потребує рішення Верховного Суду, ухвалене щодо процедури кваліфікаційного оцінювання суддів, яким ВС змінив свою попередню майже семирічну практику та визначив, що кваліфікаційне оцінювання суддів на відповідність займаній посаді та кваліфікаційне оцінювання на здатність здійснювати правосуддя у суді – це різні процедури. Таке рішення поставило під сумнів процедуру оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів, щодо яких ГРД ухвалені висновки про невідповідність критеріям доброчесності та професійної етики.

На жаль, зберігаються проблеми в роботі новоствореного Київського міського окружного адміністративного суду, покликаною замінити ліквідований Окружний адміністративний суд міста Києва. У липні 2023 року затверджено попередній штатний розпис суду та оголошено конкурс на 51 посаду судді. Проте на практиці суд досі не працює, а справи, які належать до його юрисдикції, передаються до Київського окружного адміністративного суду (КОАС). Це призводить до перевантаження справами, що негативно впливає на дотримання розумних строків, і тим самим ставить під загрозу успіх справ.

У травні 2024 року Верховна Рада проголосувала за прийняття в першому читанні законопроекту, який передбачає розподіл між усіма окружними адміністративними судами України судових справ, переданих до Окружного адміністративного суду Київської області відповідно до положень Закону No 2825-IX.

## **Незалежність судової влади**

Принцип незалежності суддів передбачає їх захист від незаконного впливу, тиску чи втручання. Судді зобов'язані повідомляти ВРП та Генерального прокурора про втручання в їхню діяльність, інакше це може призвести до дисциплінарної відповідальності.

У 2023 році ВРП отримала 185 повідомлень про втручання в роботу суддів або дії, які порушують незалежність суддів чи підривають авторитет правосуддя. Протягом першої половини 2024 року надійшло ще 133 таких



повідомлення. Загалом ВРП розглянула 208 повідомлень у 2023 році та 125 – у першому півріччі 2024 року.

За результатами розгляду:

- Ухвалено 144 рішення щодо заходів реагування, включаючи звернення до прокуратури та інших органів правопорядку.
- Водночас у 184 випадках ВРП визнала відсутність підстав для додаткових заходів із забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Ці дії спрямовані на підвищення прозорості та захисту незалежності судової системи в Україні. Тож, аналіз реалізації гарантії незалежності суддів через звернення до ВРП з повідомленнями про втручання в їхню діяльність виявляє низку проблем.

По-перше, ВРП не забезпечує достатнього інформування щодо того, що вважається втручанням у правосуддя. Багато звернень, які не є втручанням за практикою ВРП, витрачають значні ресурси ради. Крім того, у практиці ВРП спостерігається непослідовність щодо розгляду повідомлень, а чинне законодавство не передбачає достатніх санкцій за нежиття належних заходів у відповідь на звернення. ВРП також не повною мірою використовує можливості притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за ігнорування її висновків. Крім того, кримінальні провадження, які відкриваються за результатами втручання в незалежність суддів, на сьогодні не приводять до покарання винних осіб, що вказує на необхідність перегляду і вдосконалення механізмів реагування на порушення суддівської незалежності.

У липні 2023 року Україна скасувала статтю Кримінального кодексу, яка передбачала кримінальну відповідальність за винесення завідомо неправосудних судових рішень, з метою зміцнення незалежності судової влади. Однак, незважаючи на автоматизований розподіл справ між суддями, такої системи випадкового розподілу справ для прокурорів на основі чітких критеріїв, включаючи спеціалізацію, із механізмом оскарження рішень про дискваліфікацію прокурорів ще не було створено.

Процес відбору суддів Конституційного Суду України тривав за участі Консультативної групи експертів. Кілька конкурсів довелося перезапустити через брак кваліфікованих кандидатів. У 2024 році Парламент та З'їзд суддів призначили двох нових суддів КСУ, а конкурс на решту вакансій триває. Україна має ухвалити законодавство щодо вдосконалення конституційної процедури відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії 2021 року.

Щодо підзвітності, то правила існують, але потребують подальшого вдосконалення. У листопаді 2023 року ВККС відновила кваліфікаційне оцінювання (люстрацію) діючих суддів із залученням ГРД. Оцінювання пройшли близько 2 500 суддів, ще понад 1 700 мають пройти цей процес. У період з листопада 2023 року по серпень 2024 року 125 суддів пройшли оцінювання, 28 були рекомендовані до звільнення, а 4 були звільнені ВРП.

Ефективність судової реформи в Україні вимагає посилення кількох ключових інституцій. Національне антикорупційне бюро (НАБУ) та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) повинні посилити підтримку Вищої кваліфікаційної комісії суддів, яка також має розбудувувати автономну спроможність для тестування навичок суддів та проведення перевірок доброчесності. Крім того, ВРП має вдосконалити

перегляд рішень ВККС щодо суддів, які не пройшли кваліфікаційне оцінювання, та прискорити розгляд значної кількості нерозглянутих дисциплінарних скарг. Створення Служби дисциплінарних інспекторів (СДІ) є нагальною потребою, щоб допомогти вирішити цю проблему.

Необхідні подальші зусилля для забезпечення підзвітності суддів, включаючи перегляд системи декларування доброчесності суддів. Необхідно запровадити більш ефективну процедуру перевірки із залученням незалежних експертів, особливо для суддів вищих судів, з метою усунення корупційних ризиків у Верховному Суді. Хоча НАЗК підготувало процедури перевірки декларацій про майно та моніторингу способу життя, вони не були ухвалені ВРП або Конституційним Судом. Процес атестації прокурорів, який включає перевірку доброчесності та професіоналізму, має бути завершений без зволікань. Нарешті, дисциплінарна система для прокурорів має бути вдосконалена відповідно до рекомендацій GRECO Ради Європи, з прозорим відбором кандидатів на посади прокурорів.

Україна досягла певного прогресу в реформуванні юридичної освіти, включаючи прийняття закону про індивідуальні освітні траєкторії, який дозволяє переглянути стандарти юридичної освіти. Посилені вимоги до вступу та перший Єдиний державний кваліфікаційний іспит для випускників юридичних факультетів стали помітними кроками вперед, хоча випускники правоохоронних вишів були звільнені від нього.

Однак юридична освіта та підготовка правоохоронців мають бути відокремлені, і необхідні подальші зусилля для уніфікації стандартів юридичної освіти, правил прийому, ліцензування та фінансування, з більшим акцентом на праві ЄС, практичних юридичних навичках та доброчесності.

Незважаючи на ці реформи, судова система стикається з серйозним недофінансуванням та пошкодженням інфраструктури, пов'язаним з війною. Бюджет на 2024 рік покривав лише 57% потреб судової системи, незважаючи на незначне збільшення порівняно з 2023 роком. Крім того, Україна має розширювати методи альтернативного вирішення спорів, зокрема імплементувати закон про медіацію від 2021 року. Однак на національному рівні бракує даних про позасудове вирішення спорів, а арбітраж залишається недостатньо розвиненим і недостатньо використовуваним на практиці, незважаючи на затверджений механізм для імплементації.

## **Стратегія судової реформи**

Указом Президента України було затверджено Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, в якій окреслено пріоритети вдосконалення законодавства щодо судоустрою, статусу суддів, судочинства та інших інститутів правосуддя, а також невідкладні заходи для покращення діяльності правових інститутів.

Президент доручив Комісії з питань правової реформи забезпечити розроблення та схвалення Плану дій щодо реалізації Стратегії, щорічне інформування Президента про стан реалізації положень Стратегії, а також щорічне проведення публічного обговорення результатів реалізації положень Стратегії за попередній рік.

Проте строк реалізації Стратегії завершився 31 грудня 2023 року. Після набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі координування необхідних для цього заходів, зокрема щодо удосконалення окремих судових процесів, відбувається на рівні Кабінету Міністрів України, який 9 лютого 2024 року затвердив План заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в межах Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року.

Так, відповідним Планом передбачалось заповнення вакантних посад суддів КСУ згідно з вимогами законодавства, відновлення добору на посаду судді на основі вдосконаленого законодавства, зокрема щодо чітких критеріїв доброчесності та професіоналізму і сильної ролі Громадської ради доброчесності; створення служби дисциплінарних інспекторів та відновлення здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів; вжиття ефективних заходів для усунення корупційних ризиків у Верховному Суді; проведення конкурсу на зайняття посад суддів ВАКС за участю Громадської ради міжнародних експертів тощо.

Водночас інший важливий документ – План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік – також визначає низку заходів, що мають бути виконані з метою реформування судової влади.

У березні 2024 року стало відомо про схвалення Урядом Плану для Ukraine Facility, який є основою для реалізації програми фінансової підтримки України від ЄС протягом 2024–2027 років та містить, серед іншого, низку важливих положень у частині судочинства. Проте як ми бачимо єдиного спрямування та повноцінного виконання навіть стратегії 2021-2023 років не відбулось.

## **Реформа прокуратури**

Реформа прокуратури триває радше повільно через високу правову зарегульованість і потребу в незалежності цього органу, що ускладнює швидкі зміни. Незважаючи на це, відчутні зрушення є: у квітні 2023 року запроваджено інститут прокурорів-стажистів, до роботи залучено близько 200 молодих фахівців. Відновлено та розширюється система «іКейс» у спеціалізованих антикорупційних органах, планується впровадження автоматизованого розподілу справ через систему «СМЕРКА».

Додатково посилюється професійна підготовка через Тренінговий центр прокурорів України, який адаптується до викликів воєнного часу. Україна також розвиває систему переслідування за міжнародні злочини, розбудовуючи відповідні підрозділи прокуратури відповідно до окремої стратегії. Ці реформи демонструють поступ на шляху євроінтеграції, підкріпленій прагненням удосконалити прокуратуру в складних умовах війни.

### **Стан справ:**

Прокуратура України є органом правосуддя, а прокурори мають єдиний статус, незалежно від адміністративних функцій керівників. Ця незалежність забезпечує відсутність процесуального впливу на конкретні справи. Максимальна чисельність працівників органів прокуратури – 15 000 осіб, із яких до 10 000 можуть бути прокурорами. Станом на березень 2024 року вакантними залишаються 15% посад.

### **Динаміка кадрів:**

- У 2024 році зростає кількість вакансій в Офісі Генерального прокурора (ОГП) та обласних прокуратурах (468), водночас в окружних їх зменшено (825).
- Для порівняння: у 2022–2023 роках вакантними залишалися 319–357 посад в ОГП та до 975 в окружних прокуратурах.

### **Спеціалізовані прокуратури:**

- У разі потреби Генеральний прокурор може створювати спеціалізовані прокуратури. САП із 2024 року функціонує як незалежна юридична особа, що відповідає рекомендаціям ЄС.

### **Функції прокуратури (з 2016 року):**

- Підтримання публічного обвинувачення.
- Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням.
- Представництво інтересів держави у виключних випадках.
- Тимчасовий нагляд за дотриманням законів у кримінальних справах.

Зміни в законодавстві для створення подвійної системи пенітенціарних інспекцій поки що не ухвалені, тому ця функція лишається тимчасовою.

Останнім часом розширення координаційних повноважень прокуратури, закріплене у Стратегії розвитку прокуратури на 2021–2023 роки, сприяє посиленню її ролі в системі кримінальної юстиції, зокрема через удосконалення механізмів взаємодії з органами правопорядку та іншими державними установами. Водночас такий підхід викликає занепокоєння, адже перевищення повноважень Генерального прокурора може негативно впливати на незалежність органів кримінальної юстиції, що суперечить принципам демократії й верховенства права. Замість надмірної централізації координація змін до кримінального законодавства має здійснюватися через співпрацю ОГП із Міністерством юстиції та парламентом.

Незалежність прокурора закріплена законодавством України, зокрема у його захисті від незаконного впливу та тиску. Прокурори призначаються безстроково і можуть бути звільнені лише через Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів (КДКП) чи Раду прокурорів України (РПУ). Для посилення незалежності введено право прокурора отримувати письмове підтвердження вказівок, які викликають сумнів у їхній законності, та оскаржувати їх до РПУ. Проте реалізація цих норм стикається з проблемами: прокурори часто узгоджують процесуальні рішення з керівниками, як це було раніше, що позбавляє їх самостійності, а керівники можуть застосовувати процесуальні важелі впливу, наприклад, через відсторонення підлеглих. Це свідчить про недостатню реалізацію принципу незалежності, попри нормативні гарантії.

Одним із важливих викликів незалежності прокурорів є адміністративний вплив керівників. Зміна складу групи прокурорів у резонансних кримінальних провадженнях на більш лояльних до лінії керівництва є поширеною практикою. Це дозволяє уникнути відповідальності керівникам, які не включають себе до складу нової групи прокурорів, навіть якщо такі дії можуть бути сумнівними або незаконними.

Гідний рівень оплати праці є ключовим компонентом незалежності прокурора. Станом на 2024 рік посадовий оклад прокурора становить 15 прожиткових мінімумів (35 000 грн), що значно нижче за рівень суддів (70 000 грн). Крім того:

- Прожитковий мінімум для прокурорів штучно занижений і залишається сталим з 2021 року (1600 грн).
- Преміювання прокурорів залежить від керівництва, створюючи ризики депреміювання в разі конфліктів.

Дослідження показують, що 77% прокурорів погоджують свої рішення з керівниками. Це підриває їхню самостійність, а премії (до 30% від окладу) сприймаються як невід'ємна частина доходу, а не стимул. Така залежність від преміювання обмежує їхню незалежність і сприяє зовнішньому впливу.

13 вересня 2023 року Конституційний Суд України ухвалив рішення № 8-р(II)/2023, яким встановив, що передача Кабінету Міністрів України повноважень визначати питання винагороди прокурорів суперечить Конституції. Суд наголосив на необхідності забезпечення незалежності прокуратури на рівні зі стандартами суддів, зокрема через належний рівень оплати праці. Це рішення спрямоване на зменшення впливу інших гілок влади на незалежність прокурорів.

- 16 жовтня 2023 року Рада прокурорів України (РПУ) звернулася до профільного комітету Верховної Ради з вимогою підвищити базовий рівень посадового окладу прокурорів до рівня, встановленого для суддів. РПУ вказала на невідповідність існуючого прожиткового мінімуму для прокурорів (1600 грн) загальним стандартам (3028 грн) та стандартам для суддів (2102 грн).
- Комітет Верховної Ради підтримав це звернення та передав його до бюджетного комітету. Однак в ухваленому Законі України № 3460-IX відповідні зміни не були внесені.

РПУ продовжує ініціювати перегляд цих норм через Кабінет Міністрів, пропонуючи розробити законодавчі зміни для усунення диспропорцій.

## РОЗДІЛ 3: ВИСНОВКИ

Отже, у новому звіті за 2024 рік Єврокомісія відзначила, що термін дії Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 уже закінчився, в той же час Україною не було розроблено нового середньострокового документа для системи правосуддя, який би охоплював низку процедур для оптимізації роботи судів та їх кадрового складу.

Було удосконалено нормативно-правову базу добору суддів завдяки прийнятому у 2023 році законі про внесення змін до процесу добору суддів, скороченню конкурсного відбору та встановленню загальних індикаторів ВККС-ГРД для оцінювання невідповідності критеріям професійної етики та доброчесності, які також були визначені у новому законі.

Судова влада продовжує страждати від сильної недостачі фахівців – більше 2000 вакансій залишають незаповненими. Ситуація спричинена

виходом на пенсію досвідчених кадрів, а також ускладненням відбору суддів та критеріями професійної етики та доброчесності.

Все ще потрібно вдосконалити систему відбору прокурорів з дотриманням прозорого транслювання процесу, забезпечення підзвітності та приділення належної уваги особистісним характеристикам учасників відбору доброчесності, професійності та лідерським здібностям. Призначення на посаду чи звільнення Генерального прокурора теж має бути більш об'єктивним, аргументованим та достатньо висвітленим для громадськості.

Також розглядались наступні рекомендації в межах прокурорської реформи, як-от встановлення посадового окладу прокурорів на рівні суддів відповідних рівнів (прокурор окружної прокуратури – суддя міськрайонного суду, прокурор обласної прокуратури – суддя апеляційного суду, прокурор ОГП – суддя Верховного Суду) з урахуванням доплат за вислугу років, виконання адміністративних обов'язків, ризик для життя та доступ до державної таємниці, виключивши преміювання для запобігання впливу керівництва.

Необхідно створити спеціалізовані прокуратури у сфері оборони, включивши до них прокурорів з досвідом військової служби, забезпечивши їх належним матеріально-технічним забезпеченням та винагородами за ризик. Варто також створити територіальні підрозділи Державного бюро розслідувань у прифронтових регіонах, внести зміни до закону про Державний бюджет для встановлення справедливого прожиткового мінімуму, а також впроваджувати міжнародні стандарти Ради Європи для зміцнення гарантій незалежності та неупередженості прокурорів.

Рівень корупції у судових структурах залишається високим, що є перешкодою для ведення бізнесу в Україні. Оновленим трудовим колективам, які працюють у судових інституціях, варто більше уваги приділяти прозорості судових процесів, підзвітності прийнятих рішень та результатів реформи, а також сприяти зростанню рівня довіри до суду серед населення.

Питанням досі залишається чи потрібно Україні збільшувати кількість національних представників у Конкурсній комісії та інших судових структурах. Такий крок може призупинити наявний рівень імплементації судової реформи, але в той же час – це одна із вимог Єврокомісії на шляху до української євроінтеграції.

Звіт зазначає, що загальна ситуація з дотриманням основоположних прав в Україні є задовільною, хоча воєнний стан призвів до певних обмежень прав і свобод. Вони залишаються пропорційними до безпекової ситуації та застосовуються обережно. Однак інституції повинні постійно оцінювати обмеження, пов'язані з воєнним станом. Водночас ратифікація Стамбульської конвенції вимагатиме більш послідовної імплементації, зокрема через зміни до Кримінального кодексу щодо злочинів проти людяності та воєнних злочинів.

Також варто звернути увагу на Європейський суд з прав людини виявив порушення щодо прав людини в Україні, зокрема у питаннях захисту власності, права на справедливий суд, свободи та особистої недоторканності. Під наглядом Комітету міністрів перебувають 616 справ, пов'язаних із незаконними арештами, тривалістю утримання під вартою, поганими умовами в'язниць та відсутністю медичної допомоги. Україні необхідно вирішити ці системні проблеми в судочинстві та

правоохоронній діяльності, а також забезпечити своєчасне виконання рішень ЄСПЛ.

Загалом дотримання прав людини в Україні залишається на задовільному рівні. Омбудсман активно працює, проте йому не вистачає ресурсів для виконання всіх функцій. Національна стратегія в сфері прав людини потребує оновлення, а також необхідно розробити стратегію реінтеграції окупованих територій з урахуванням забезпечення прав людини.

Попри вдосконалення законодавства, проблеми з катуваннями та жорстоким поводженням залишаються актуальними, особливо в системі виконання покарань та тримання під вартою. Україна має посилити роботу національного превентивного механізму та дотримуватися рекомендацій Комітету Ради Європи проти катувань.

Україна здійснила важливі реформи, зокрема в законодавстві для захисту прав національних меншин.

Однак залишаються проблеми з імплементацією Стамбульської конвенції, підтримкою осіб з інвалідністю та розслідуваннями катувань у місцях утримання. Рекомендації Комісії виконані частково, і багато завдань залишаються актуальними.

На наступний рік Україні пропонується продовжити роботу над захистом прав національних меншин у співпраці з їх представниками, ухвалити законодавство про захист даних відповідно до норм ЄС, повністю імплемувати Стамбульську конвенцію, а також переглянути роботу Національного превентивного механізму. Також важливо прийняти стратегію деінституціалізації догляду за особами з інвалідністю та літніми людьми.

Отже, Україна перебуває на етапі глибоких реформ у сфері судочинства, антикорупційної політики, захисту прав людини та забезпечення принципу верховенства права. Всі ці напрями взаємопов'язані, оскільки спрямовані на утвердження європейських стандартів, зміцнення демократичних інститутів і підвищення довіри громадян до державних інституцій.

Судова реформа залишається ключовою для забезпечення ефективності судової системи та її відповідності міжнародним стандартам. Вирішення проблеми незалежності суддів та прокурорів, закладення прозорих механізмів добору кадрів, належне фінансування судової системи – це основні виклики, які потребують уваги. Зокрема, останні рішення Конституційного Суду вказують на необхідність усунення адміністративного впливу на прокурорів та суддів шляхом закріплення їхньої винагороди на рівні законодавства.

Антикорупційна політика вимагає більш скоординованої роботи органів, залучених до боротьби з корупцією. Створення та належне фінансування антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК, САП) має супроводжуватись ефективною системою притягнення до відповідальності за корупційні злочини, а також проведенням превентивних заходів. Важливо забезпечити незалежність цих органів, впровадити системи перевірки доброчесності державних службовців та розвивати міжнародне співробітництво у цій сфері.

Політика у сфері прав людини має враховувати виклики, зумовлені війною та окупацією окремих територій. Особлива увага має бути приділена захисту прав внутрішньо переміщених осіб, військових і

цивільного населення, що постраждали від збройного конфлікту. Також слід посилити механізми контролю за дотриманням прав людини у місцях несвободи та забезпечити доступ до правосуддя вразливих груп населення.

Процес очищення Верховного Суду та інших судових інстанцій залишається одним з найбільших викликів для України. Оцінювання суддів, особливо в апеляційних судах, проводилося до створення Громадської ради доброчесності (ГРД) без належного контролю і поверхневими процедурами.

Це не могло забезпечити належне очищення суддівського корпусу від осіб, які не відповідають вимогам доброчесності. Єврокомісія не приділила достатньої уваги цьому процесу, що є суттєвою прогалиною в її звіті.

Низькі темпи відновлення кваліфікаційного оцінювання та розгляду дисциплінарних скарг також є важливими питаннями. Недостатня швидкість цих процесів обмежує можливості для ефективного очищення суддівської системи та забезпечення її прозорості.

Розширення залучення незалежних міжнародних експертів у конкурсні комісії для добору суддів та інших органів судової влади є ще одним важливим кроком як і питання завершення повноважень міжнародних експертів у Конкурсній комісії. Цей процес є важливим для забезпечення незалежності та доброчесності суддів. Відсутність належного механізму щодо врегулювання участі іноземного компоненту як такого у складі частини органів суддівського відбору ставить під питання, якого вигляду набуватиме подальша така діяльність та ефективність цих інститутів.

## Джерела

1. European Commission. Ukraine 2023 Report. Commission Staff Working Document SWD(2023) 699 final. Accompanying the Communication on EU Enlargement Policy. European Commission, 8 Nov. 2023
2. European Commission. Commission Opinion on Ukraine's Application for Membership of the European Union. COM(2022) 407 final. European Commission, 17 June 2022.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. 27 June 2014.
4. Кабінет Міністрів України. Звіт за результатами первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС. Офіційний веб-сайт.
5. Кабінет Міністрів України. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2022 рік. Офіційний веб-сайт.
6. Кабінет Міністрів України. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2023 рік. Офіційний веб-сайт.
7. Облік посад суддів / Вища кваліфікаційна комісія суддів України: <https://vkksu.gov.ua/oblik>.
8. Закон України від 9 грудня 2023 року № 3511-IX "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких



законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар’єри”

9. Додаток 1 до Меморандуму про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом щодо отримання Україною макрофінансової допомоги
10. Результати конкурсу на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/rezultaty-konkursu-na-zaynyattya-560-vakantnyh-posad-suddiv-u-miscevyh-sudah>
11. Кодовані результати тестування 30 липня 2024 року. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/news/kodovani-rezultaty-testuvannya-30-lypnya-2024-roku>.
12. До уваги кандидатів на зайняття вакантних посад суддів апеляційних судів. Вища кваліфікаційна комісія суддів України. 2024. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/do-uvagy-kandydativ-na-zaynyattya-vakantnyh-posad-suddiv-apelyaciyynyh-sudiv>.
13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.06.2024 у справі No 9901/198/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120088917>.
14. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 No 231. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
15. Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакету розширення Європейського Союзу 2023 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.02.2024 No 133. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133-2024-%D1%80#Text>.
16. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2024 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.02.2024 No 137. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137-2024-%D1%80#Text>.
17. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 No 244. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-skhvalennia-planu-t180324>.