

ПРАВОВА ОСВІТА

УДК 378.03(045)

І. М. Сопілко,
доктор юридичних наук, професор
В. Б. Череватюк,
кандидат історичних наук, доцент

ПРАВОВА РЕФОРМА В СУЧАСНИХ УМОВАХ: ДОСЯГНЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ

У статті узагальнені результати Міжнародної конференції «Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи». Автори проаналізували головні результати впровадження конституційної, судової, поліцейської реформ в Україні, вказали основні чинники, що гальмують цей процес.

Ключові слова: правова реформа, судова реформа, правова доктрина, муніципальна реформа, конституційна реформа, реформа органів внутрішніх справ.

И. Н. Сопилко, В. Б. Череватюк

Правовая реформа в современных условиях: достижения и перспективы

В статье обобщены результаты Международной конференции «Правовая реформа в современных условиях: достижения и перспективы». Авторы проанализировали главные результаты внедрения конституционной, судебной, полицейской реформ в Украине, указали основные факторы, тормозящие этот процесс.

Ключевые слова: правовая реформа, судебная реформа, правовая доктрина, муниципальная реформа, конституционная реформа, реформа органов внутренних дел.

I. Sopilko, V. Cherevatyuk

Legal reform in modern conditions: achievements and prospects

The paper summarizes the results of the International conference «Legal reform in modern conditions: achievements and prospects». The authors analyzed the main results of the implementation of the constitutional, judicial, police reforms in Ukraine, point edout the main factors that hinder this process.

Key words: legal reform, judicial reform, legal doctrine, municipal reform, constitutional reform, reform of the internal affairs bodies.

Постановка проблеми та її актуальність.

Сьогодні Україна, як ніколи, потребує збалансування гілок влади, децентралізації влади та реформи правосуддя. Як не прикро це визнавати, але реформами, в тому числі правовими, у нас в державі вже нікого не здивуєш. Про них ми говоримо з того часу, відколи Україна існує як незалежна держава. Проте, на жаль, усі реформи, що проводились, залишались поверховими і не досягали глобальних цілей. Не було в їх реалізації достатньо продуманих поступальних, послідовних кроків, стратегічного бачення перспектив, розуміння того, що саме ми будемо, і якою має бути оптимальна для України модель

правової системи. Основною причиною краху реформ можна назвати їх ситуативний характер, і те, що вони відбувалися з волі політичних сил, що знаходились на той час при владі. Дуже хочеться вірити, що саме нинішній етап стане винятком із того правила, яке було започатковане багато років тому. Передусім тому, що до виконання завдань правової реформи залучено надзвичайно широке коло представників і влади, і громадянського суспільства. Тут, звичайно ж, своє вагоме слово має сказати і наукова еліта нашої держави. Власне, з цією метою і була запропонована для обговорення тема нашої VI Міжнародної науково-практичної конферен-

ції «Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи», яка об'єднала не бай-душких до заявленої проблеми вчених-правників як України, так і зарубіжжя.

Мета даної статті – проаналізувати результати VI Міжнародної науково-практичної конференції «Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи» щодо основних напрямів правової реформи в Україні.

Виклад основного матеріалу. 26 лютого 2016 року в Навчально-науковому Юридичному інституті вже традиційно за участю провідних вітчизняних та зарубіжних вчених, представників законодавчої влади, міжнародних компаній, керівників та фахівців юридичних установ, суддів відбулася VI Міжнародна науково-практична конференція «Правова реформа в сучасних умовах: досягнення і перспективи». Під час відкриття наукового заходу було наголошено на потребі у фаховому обговоренні проблем впровадження правових реформ в Україні. Було також відзначено, що сьогодні вкрай необхідно об'єднання всіх зусиль - влади, громадянського суспільства та наукової еліти задля того, щоб реформи були продумані, поступальні і послідовні, із стратегічним баченням перспектив, розумінням того, що саме ми будемо, і якою має бути оптимальна для України модель правової системи.

Важливі акценти щодо результативності роботи конференції були розставлені виступаючими з вітальним словом: Володимиром Харченком – в.о. ректора НАУ; Андрієм Майснером – першим проректором з адміністрування; Олександром Копиленком – директором Інституту законодавства Верховної Ради України; Йозефом Зятко – президентом Європейського інституту безперервної освіти; Кей Кану – уповноваженим представником з правової політики посольства КНР в Україні; Селамі Гюнєром – Головою Правління Günsel Group та Дінчером Саїджи – директором представництва Turkish Airlines в Україні; Еріком Лільєграном – генеральним директором та партнером шведської компанії «Tegra Консалтинг»; Романом Мельником – директором центру Німецького права КНУ ім. Тараса Шевченка.

Учасники конференції констатували, що працюючи з молодими людьми, майбутніми юристами, добре розумієш не тільки важливість удосконалення національного законодавства, шляхом приведення його у відповідність до європейських стандартів, а й потребу у просвітницькій діяльності, результатом якої стане відновлення підтримки та довіри суспільства до тих змін, що відбуваються сьогодні у правовій системі. Так, у цьому контексті, нам вкрай потрібно підняти авторитет Конституції, підвищити обізнаність громадян щодо сутності Конституції та необхідних суспільству конституційних змін, що сприятиме дотриманню владою законодавства. Сьогодні конституційна реформа в Україні стосується таких основних питань: знаходження балансу трьох гілок влади та забезпечення розподілу влади; забезпечення єдності державної політики; приведення статусу прокуратури до європейських стандартів; забезпечення конституційних гарантій незалежності й професійності суддів. Вчені та практикуючі юристи виявились єдиними у своєму баченні прорахунків у впровадженні конституційної реформи: неправильного вибору пріоритетів і предмета конституційного реформування, відсутності стратегічної концепції (плану) конституційної реформи; акценту на змісті тексту Конституції при неналежній увазі до створення механізму її виконання та захисту; відсутності роботи зі зміни ставлення до Конституції в суспільстві та у владі. Тобто конституційна реформа в Україні потребує певних змін не лише у змісті, але й у своїй формі, а також більш комплексного та глибокого підходу.

Учасниками Конференції з цікавістю були заслухані пропозиції щодо реформування судової системи Віталія Купрія – народного депутата України, заступника голови Комітету ВРУ з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності; Андрія Шиньковича – народного депутата України, заступника голови Комітету ВРУ з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства; Сергія Петкова – заступника директора Центру підвищення кваліфікації та перепідготовки працівників МІО України; Олександра Процюка – Гендиректора НАК «Укргролізинг», Марії Ортин-

ської – директора Патентно-юридичної компанії IPStyle. Якщо проаналізувати результати судової реформи за минулий рік і оцінювати її впровадження, то можна констатувати, що вже прийнято Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд», змінено принципи формування та діяльності органів, які відповідають за формування суддівського корпусу (Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів), розроблено зміни до процесуального законодавства і проводиться його громадське обговорення, розроблено Проекти законів, що регулюють систему виконання судових рішень, а також проект змін до Конституції України щодо правосуддя, який схвалила, хоча із деякими поправками Венеціанська комісія. Тим не менше зауважимо, що проблем у цій сфері залишається ще дуже багато. За даними соціологічного опитування за довірою до судово-правової системи Україна знаходиться на найнижчому рівні в Європі. Тому судова реформа залишається не просто серед пріоритетів, а найбільш пріоритетною у нашій державі. Від її результативності залежить впровадження й інших важливих для України реформ. У ході конференції була висловлена думка щодо найбільш оптимальної для України триланкової моделі судової системи (місцеві, апеляційні суди, Верховний Суд України), побудованої за принципами територіальності та інстанційності, але з виокремленням і закріпленням на конституційному рівні відповідно до принципу спеціалізації автономної трирівневої системи адміністративних судів: окружні адміністративні суди, апеляційні адміністративні суди і Верховний Адміністративний Суд України, що буде утворений внаслідок злиття Вищого адміністративного суду України з судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України. Пропонувалося також, що зазначені зміни мають бути відображені у статті 125 Конституції України. Визначальною гарантією щодо створення автономної системи адміністративних судів має стати законодавче забезпечення суспільства повноваженнями щодо контролю за діяльністю цих судів.

Жваву дискусію викликав проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів

України щодо удосконалення окремих положень законодавства з питань судоустрою і статусу суддів», у якому закладено основи для швидкої ліквідації та реорганізації судів (зміни судоустрою), істотно звужено гарантії права на працю для державних службовців у разі припинення установи, відкрито шлях у судді адвокатам і науковцям, молодим суддям відкрито шлях у ВРЮ та ВККС, обмежено повноваження Ради суддів України, запроваджено інквізиційну дисциплінарну процедуру громадського контролю суддів. Дискусійною новелою проекту стало запровадження спеціальної процедури першого призначення судді апеляційного, вищого та Верховного Суду (кандидатами можуть бути не лише судді, які мають стаж 5 років, але й адвокати та науковці, які мають 10 років стажу, але ніколи не були суддями). Науковці неоднозначно сприйняли цю норму. З одного боку, збільшується коло потенційних кандидатів. Але з іншого боку, чому ж тоді не допустити до цих посад будь-якого юриста, який має 10-тирічний стаж? Усунення від конкурсу юрисконсультів, помічників суддів, нотаріусів, прокурорів, слідчих та інших представників юридичної професії можна трактувати як дискримінацію. Крім того, викликають запитання норми, які зменшують повноваження органів суддівського самоврядування. Зокрема, Раду суддів України пропонують позбавити низки повноважень: погодження кількості суддів у судах загальної юрисдикції; погодження порядку проведення іспиту та методики встановлення його результатів; затвердження положення про формування та ведення суддівського досьє. Але Рада – це орган захисту інтересів суддів. Для цього Рада повинна мати інструменти впливу на процедуру оцінювання, тим більше, законопроект істотно розширює кількість і зміст цих процедур. Під час конференції висловлювались також думки щодо посилення відповідальності за корупційні дії суддів. Учасники конференції констатували, що розроблений Радою з питань судової реформи проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих положень законодавства з питань судоустрою і статусу суддів» може

ще більше розбалансувати судову систему і потребує доопрацювання [1].

Під час конференції було наголошено на незадовільній ситуації з переатестацією суддів, що уповільнює процес оновлення суддівського корпусу. Відзначено також необхідність у кардинальних змінах у підготовці суддів, усвідомлення майбутніми судьями ще із студентської лави невідворотності покарання, незалежно від посади і матеріального становища.

Учасники конференції відзначили, що потребують подальшої розробки зміни до процесуальних кодексів, які будуть спрямовані на підвищення ефективності правосуддя, правової визначеності та остаточності судових рішень, однакового застосування норм права, гармонізації та уніфікації процесуального права, запровадження електронного правосуддя, посилення відповідальності за корупційні дії суддів.

Дискусійними виявились виступи, пов'язані з прозорістю реформування правоохоронної системи Дмитра Голосніченка – професора кафедри господарського та адміністративного права факультету соціології і права НТУ України «Київський політехнічний інститут»; Андрія Матвійчука – декана юридичного факультету МЕНУ ім. академіка Степана Дем'янчука; Миколи Свірина, г.н.с. ДНДІ МВС України; Бориса Шаповалова – Президента поліцейського центру бойових мистецтв «Закон і порядок». Під час обговорення реформи було відзначено, що головна конфігурація нових правоохоронних органів уже розроблена, йде поступове її практичне створення, але успіх забезпечить не нова структура, а зміна самої філософії роботи органів внутрішніх справ. Справжня реформа полягає в інституційних змінах, випробуваних у пілотних проектах, і лише потім закріплених законодавчо. Науковці вважають, що сьогодні формуванню імперативу службового обов'язку поліцейського сприятиме не стільки ознайомлення із фундаментальними ідеалами-нормами правової держави (зокрема із згаданими у Законі України «Про Національну поліцію» принципами верховенства права або дотримання прав і свобод людини), скільки забезпечення на етапі підготовки поліцейських кадрів так би мовити «практики чеснот», яка б забезпечувала реальне

засвоєння вказаних вище ідеалів-норм. Йдеться про організацію навчально-виховного процесу у такий спосіб, щоб майбутні поліцейські з перших днів навчання активно контактували з громадянами (представниками різних верств населення), надаючи практичну допомогу, щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, підтримання публічної безпеки і порядку. Одним із варіантів забезпечення такої «практики чеснот», очевидно, могла би стати обов'язкова участь майбутніх поліцейських у різного роду волонтерських акціях, зокрема щодо підтримки найменш захищених соціальних груп населення. Напевно, в такий спосіб забезпечувалась би стимуляція процесів власного, особистісного осмислення проблем забезпечення прав і свобод людини в Україні у правничому та моральному контексті.

Не менш змістовними та інформативними були доповіді, що окреслювали перспективи впровадження муніципальної реформи в Україні. Було визначено, що одним із важливих напрямів започаткованої конституційної реформи є децентралізація державної влади. Учасниками конференції децентралізацію публічного адміністрування було розглянуто як нормативно врегульований процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій, що спрямований на забезпечення побудови нової демократичної моделі публічного управління в Україні. До системи очікуваних ризиків, що можуть виникнути у процесі децентралізації влади в Україні, науковці віднесли ризики: пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць (з метою забезпечення їх фінансової спроможності); послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад; бюджетної системи країни, зокрема поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій у межах політики регіонального розвитку; зни-

ження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень.

Викликала сумнів в учасників конференції доцільність наділяти префектів правом зупиняти дію будь-яких актів місцевого самоврядування, зокрема прийнятих за результатами місцевого референдуму, відповідно до законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», внесеним на розгляд Верховної Ради України Президентом, так як таке повноваження префекта суперечить праву територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів (редакція частини третьої статті 140 Конституції України, запропонована Законопроектом), оскільки за своєю правовою природою результати волевиявлення на референдумі є остаточними, не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади і є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Висновки. Очікувані результати Міжнародної конференції полягають у науковому обґрунтуванні правової доктрини як основи правових реформ; вирішенні проблем впливу кримінально-правових наук на реформування законодавства; з'ясуванні доктринальних аспектів сучасного державотворення у контексті конституційної реформи та удосконалення законодавства; визначенні основних напрямків розвитку приватного права в сучасних умовах; виробленні пропозицій щодо оптимізації господарського законодавства України з урахуванням положень

економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС, тощо. Участь у обговоренні цих проблем значної кількості українських та зарубіжних науковців та юристів-практиків свідчить про їх актуальність та здатність наукової спільноти реагувати на виклики сучасного світу і активно долучатися до тих реформ, які відбуваються сьогодні в Україні.

Крім того, в рамках здійснених правових реформ потребує законодавчого закріплення Концепція реформи адміністративного права України. Відсутність такого документу стала причиною невпорядкованого реформування правових категорій, наявності великої кількості необґрунтованих наукових пропозицій щодо розуміння предмету і методів адміністративно-правового регулювання.

Література

1. *Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення окремих положень законодавства з питань судоустрою і статусу суддів:* Проект Закону України № 1794-1 від 04.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jrc.org.ua/steps/step/sudoustruy>.

References

1. *Pro vnesennja zmin do dejakih zakoniv Ukraini shhodo udoskonalennja okremih polozhen' zakonodavstva z pitan' sudoustroju i statusu suddiv:* Proekt Zakonu Ukraini № 1794-1 vid 04.02.2015 [Elektornnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://jrc.org.ua/steps/step/sudoustruy>.