

# THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

DOI: 10.46340/eppd.2021.8.2.8

**Vitalii Zhuravskiy, ScD in Law**

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3044-4652>

*Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv*

## WHAT TO TAKE INTO ACCOUNT IN JUDICIAL REFORM

**Віталій Журавський, д. ю. н.**

*Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ*

## ЩО ПОТРІБНО ВРАХУВАТИ В СУДОВІЙ РЕФОРМІ

The article examines the problematic aspects of the application of the rule of law principle in the judicial system of Ukraine in connection with the adoption of amendments to the laws on social protection and implementation of the Constitutional Court of Ukraine decisions. The author concludes about the negative impact of imbalances existing in the interaction between different branches of the state power on the independence and efficiency of the judiciary in Ukraine. This in turn creates a persistent distrust of the public to the court. A complex of organizational, personnel, socio-economic problems in the judiciary is analyzed as well as their impact on normal and coordinated work of all branches of the state power. The consequences of non-solving these problems are formulated, which will take place not only in the field of justice, but also, in particular, in the field of social security. The author states the ineffectiveness of judicial reform, which began in 2016. The reasons and preconditions for excessive workload in courts of appeals against actions (inaction) and decisions of state bodies are analyzed, especially those against social protection bodies of certain categories of the population (pensioners, servicemen, citizens affected by the Chernobyl catastrophe, etc.). In particular, it is noted that the executive authorities incorrectly apply the provisions of the law, ignore the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, and do not comply with the decisions of administrative courts of all instances and even the European Court of Human Rights. In this regard, the author analyzes such a novelty of the Code of Administrative Procedure of Ukraine as the concept of "typical case", "exemplary case", as well as the peculiarities of the proceedings in these categories of cases. The author insists on the need to clarify and solve problems in the functioning of non-judicial branches of government, which will reduce the burden on the courts and increase the efficiency of their activities.

**Keywords:** legality, justice, human rights, rule of law, judicial reform, social protection, court decisions.

**Постановка проблеми.** За всі роки незалежності в Україні так і не сформувалась судова влада, що справді забезпечує верховенство права<sup>1</sup>. Але сьогодні є сенс поговорити не про корумпованість і залежність та довіру до суду, а подивитися на проблему з іншого боку.

Почнемо з поточного стану судової системи.

**Виклад основного матеріалу.** За оприлюдненими Радою суддів даними, у більшості судів судді несуть непомірне навантаження. Розглядають непрості, почасти резонансні справи. Є факти тиску, судді не відчують, що їх захищає держава.

Суди реформують постійно. Одна реформа не закінчується, як розпочинається наступна.

<sup>1</sup> Куровська, І. А. (2019). *Верховенство права в сучасному міжнародному праві: актуальні питання : монографія / Інститут законодавства Верховної Ради України*. Київ: Людмила.

Щойно країна наближається до чергової виборчої кампанії, то всі претенденти починають підвищувати свій авторитет шляхом приниження інших. Адже найвигідніше призначити винуватцем судову систему, бо вона на вибори не йде. Щоб не привертати увагу до інших проблем у державі, весь час зосереджується увага на недоліках судової системи, хоча вона страждає на ті самі хвороби, що і все суспільство, всі гілки влади.

Судова реформа, що розпочалась у 2016 році, стала наймасштабнішою в історії незалежної України. Вона передбачала внесення змін до Конституції та утворення кількох нових інституцій. Реформу загалом було спрямовано на забезпечення незалежності, підвищення рівня довіри та публічної підзвітності судової влади.

На жаль, цю реформу не можна визнати успішною.

Щоб виправити цю ситуацію, нам необхідно дійти розуміння на державному рівні, що незалежність потрібна не судді, а тим, хто звертається до суду, державі загалом. Якщо не забезпечувати незалежність, то в Україні не буде суду, якого хочуть люди. На жаль, ми весь час відчуваємо зазіхання на незалежність судової влади від інших гілок влади.

Між гілками влади існує постійний дисбаланс, що унеможлиблює незалежність судової гілки влади.

На сьогодні, попри кадровий «голод» (третьої частини суддів не вистачає), в судовій системі може настати колапс внаслідок неналежного фінансування. Ще з жовтня 2020 року відсутні в судах кошти на відправлення кореспонденції, на придбання паперу, оргтехніки тощо. Мізерна зарплата спеціалістів апаратів судів, які забезпечують функціонування суду (а вони всі з вищою юридичною освітою), змушує їх шукати іншу роботу.

Якщо ми маємо незалежний суд, то він не повинен залежати ані від законодавчої, ані від виконавчої гілки влади.

Попри проблеми, що існують в судах, суди працюють і справи розглядаються.

Водночас цікавим є запитання: а якими ж категоріями справ завантажені суди і чим зумовлене навантаження, про яке зазначає Рада суддів України?

Як свідчить статистика, переважна більшість справ, що надходять на розгляд, наприклад, адміністративних судів, – це справи за позовами громадян щодо протиправності дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

Така поведінка органів виконавчої влади існує вже всі 30 років незалежності України. Це зумовлює численні позови і судові рішення, які потім не виконуються, далі – подекуди рішення ЄСПЛ, які раніше хоч виконувались, а сьогодні й ці не виконуються.

Всім відомо, що у 2011-2013 роках суди було «завалено» «чорнобильськими» справами, тому що пенсійні органи, органи соціального захисту населення не виконували положень Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» №796-ХІІ<sup>1</sup>, а виплачували громадянам кошти у значно менших розмірах, керуючись Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), а не Законом.

Все це продовжується й нині.

Так, наприклад, до суду наразі звертаються пенсіонери, які не працюють і проживають на території радіаційного забруднення, з позовами про протиправність дій пенсійних органів щодо виплати підвищень до пенсії з дня набрання чинності рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 17.07.2018<sup>2</sup>. Суть ось у чому.

1. Стаття 39 Закону «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» № 796-ХІІ<sup>3</sup>, у редакції чинній до 01.01.2015, визначала: «Громадянам, які працюють на територіях радіоактивного забруднення, провадиться доплата в таких розмірах:

- у зоні безумовного (обов'язкового) відселення – три мінімальні заробітні плати;

<sup>1</sup> Закон України Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, 1991 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>> (2021, березень, 10).

<sup>2</sup> Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 пункту 4 розділу I Закону України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року № 76-VIII, 2018 (Конституційний Суд України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18#Text>> (2021, березень, 10).

<sup>3</sup> Закон України Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, 1991 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>> (2021, березень, 10).

- у зоні гарантованого добровільного відселення – дві мінімальні заробітні плати;
- у зоні посиленого радіоекологічного контролю – одна мінімальна заробітна плата.

Пенсії пенсіонерам, які не працюють і які проживають на цих територіях, і стипендії студентам, котрі там навчаються, підвищуються у розмірах, встановлених частиною першою цієї статті. Пенсіонерам, які працюють у зонах радіоактивного забруднення, оплата праці додатково підвищується на 25 процентів від розміру мінімальної заробітної плати».

28.12.2014 ухвалено Закон № 76-VIII<sup>1</sup>, який набрав чинності 01.01.2015, підпунктом 7 пункту 4 Розділу I якого внесено зміни до Закону № 796-XII шляхом усунення статей 31, 37, 39 та 45.

04.02.2016 ухвалено Закон № 987-VIII<sup>2</sup>, який згідно з «Прикінцевими положеннями», набрав чинності з 01.01.2016, яким внесено до Закону № 796-XII статтю 39 такого змісту: «Громадянам, які працюють у зоні відчуження, встановлюється доплата у порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України».

Рішенням КСУ № 6-р/2018 визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), зокрема, підпункт 7 пункту 4 розділу I Закону № 76-VIII. Вирішено, що положення підпункту 7 пункту 4 розділу I Закону № 76-VIII, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення КСУ цього Рішення.

Водночас КСУ у своєму Рішенні № 6-р/2018 вказав, що обмеження чи скасування Законом № 76-VIII пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом № 796-XII, фактично є відмовою держави від її зобов'язань, передбачених статтею 16 Конституції України<sup>3</sup>, зокрема щодо соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Приписи статті 3 Конституції України, згідно з якими держава відповідає перед людиною за свою діяльність (частина друга), зобов'язують державу обґрунтовувати зміну законодавчого регулювання, зокрема у питаннях обсягу пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Отже, Закон № 76-VIII у частині скасування або обмеження пільг, компенсацій і гарантій, установлених Законом № 796-XII, щодо соціального захисту осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, суперечить положенню частини другої статті 3 Конституції України, відповідно до якого держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Отже, КСУ повернув дію «старої» редакції ст. 39 Закону, тобто пенсіонери, які не працюють і які проживають на території радіаційного забруднення, мають право з дня набрання законної сили рішенням КСУ на підвищення до пенсії (залежно від зони, у якій проживають).

Що повинен був зробити Пенсійний фонд? Здійснити нарахування та виплату.

Що фактично відбулося? ПФУ відмовляє в нарахуванні, зазначаючи про відсутність у рішенні КСУ механізму виплати.

Результат: тисячі позовів до суду. Суди першої інстанції задовольняють позови, територіальні управління Пенсійного фонду України (далі – ПФУ) оскаржують рішення в апеляційному порядку, до того ж сплачують судовий збір понад 2 тис. грн у кожній справі (!).

І наступне. Якщо в бюджеті немає коштів на такі виплати, то не потрібно ухвалювати популістські закони, які завідомо не буде виконано.

2. Значний відсоток справ, у яких ухвалено судові рішення і які набрали чинності, про необхідність здійснення призначення чи перерахунок пенсії громадянам. Рішення судів ПФУ, як правило, ігнорує, оскільки вважає їх незаконними, попри те, що рішення набрали чинності і є обов'язковими для виконання.

Як результат – громадянин звертається із заявою про встановлення судового контролю за виконанням рішення, застосування штрафів до ПФУ, що зумовлює знову судові тяжби, роки розгляду і відсутність ефекту судового захисту.

3. Велика кількість справ надійшла до судів унаслідок протиправної відмови обласними військовими комісаріатами, військовими частинами, МВС України щодо надання військовим

<sup>1</sup> Закон України Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України, 2014 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19#Text>> (2021, березень, 10).

<sup>2</sup> Закон України Про внесення зміни до Закону України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", 2016 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-19#n2>> (2021, березень, 10).

<sup>3</sup> Конституція України, 1996 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (2021, березень, 10).

пенсіонерам довідок про складові грошового забезпечення для перерахунку пенсії з урахуванням додаткових видів грошового забезпечення з 05.03.2019. Мотивація така: жодного перерахунку за заявою пенсіонера не може бути, лише за постановою КМУ, хоча Верховний суд у рішенні в зразковій справі прямо зазначив, що перерахунок пенсії може бути як за постановою КМУ, так і за заявою пенсіонера.

4. Чимала кількість справ надійшла за позовами військовиків, які звільнилися з військової служби, але не отримали повний розрахунок під час звільнення. Це грошова компенсація за невикористану відпустку як учаснику бойових дій, це індексація грошового забезпечення, а також компенсація за неотримане речове майно. Як наслідок – після виконання судових рішень надходять нові позови про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку під час звільнення (ст. 117 КЗпП<sup>1</sup>), подекуди суми стягнення становлять від 100 до 300 тис. грн, що залежить від кількості днів затримки розрахунку.

5. У нормах Кодексу адміністративного судочинства України<sup>2</sup>, що набрали чинності 15 грудня 2017 року, вперше закріплено, зокрема, такі нові юридичні категорії, як «типова справа» і «зразкова справа», а також особливості провадження у типових та зразкових справах. Термін «зразкова адміністративна справа» є новелою КАС України.

Типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Верховний суд розглядає таку категорію справ як суд першої інстанції за поданням одного або декількох адміністративних судів, у провадженні якого перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення.

Цей закон не просто змінив редакцію процесуальних кодексів, а став позитивним імпульсом для дієвого подолання численних колізій та прогалин у законодавстві, які з часом стали справжньою загрозою ефективному захисту прав, свобод та інтересів громадян.

Цю процедуру розроблено за прикладом «пілотних рішень», які ухвалює Європейський суд з прав людини.

Згадаємо лише сотні тисяч звернень до суду дітей війни, справи чорнобильців тощо. У створеному органами виконавчої влади хаосі правозастосування заручниками були і громадяни, і суди. Тисячі громадян вимушені були звертатися до суду для вирішення спорів, виниклих саме через прогалини у законодавстві. А судді, своєю чергою, зобов'язані були щоразу вивчати та розглядати такі однотипні справи. У цьому сенсі виникло логічне запитання: а чи сприяє це оперативності та ефективності розгляду справ у судах? Авжеж, ні.

Інститут зразкової справи запрацював. Проте рішення у цих справах беруться до уваги тільки судами, але не органами виконавчої влади, і знову ж не виконуються ПФУ, МВС, Міноборони тощо, що породжує нові справи, а разом із ними і судові витрати.

Прості підрахунки свідчать, що справи таких категорій становлять понад половину всіх справ, що надходять на розгляд адміністративних судів.

**Висновки та пропозиції.** Не заперечуючи загалом проблем в українській судовій системі, які потрібно терміново розв'язувати, потрібно щонайперше докорінно змінити ставлення інших гілок влади до судової гілки. Провести так званий внутрішній аудит проблем, відшукати шляхи їх розв'язання, а лише потім говорити про застосування англійського права всередині країни або створення якихось нових арбітражних інституцій «як у Лондоні».

## References:

1. Kurovska, I. A. (2019). *Verkhovenstvo prava v suchasnomu mizhnarodnomu pravi: aktualni pytannya. Instytut zakonodavstva Verkhovnoyi Rady* [The rule of law in modern international law: current issues. Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Ukrayiny. Kyiv: Lyudmyla. [in Ukrainian].
2. *Zakon Ukrayiny Pro status i sotsialnyy zakhyst hromadyan, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoyi katastrofy, 1991* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law of Ukraine on the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chornobyl Accident, 1991 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady*

<sup>1</sup> Кодекс законів про працю України, 1971 (Верховна Рада УРСР). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/322-08>> (2021, березень, 10).

<sup>2</sup> Кодекс адміністративного судочинства України, 2005 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (2021, березень, 10).

- Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
3. *Rishennya Konstytutsiynoho sudu Ukrayiny u spravi za konstytutsiynym podannym 50 narodnykh deputativ Ukrayiny shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrayiny (konstytutsiynosti) pidpunktiv 2-7, 12 ta 14 punktu 4 rozdil I Zakonu Ukrayiny "Pro vnesennya zmin ta vyznannya takymy, shcho vtratyly chynnist', deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny" vid 28 hrudnya 2014 roku № 76-VIII, 2018* (Konstytutsiynyy Sud Ukrayiny) [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of 50 people's deputies of Ukraine on the compliance of the Constitution of Ukraine (constitutionality) of subparagraphs 2-7, 12 and 14 of paragraph 4 of Section I of the Law of Ukraine "On Amendments and Repeal of Certain Legislative Acts of Ukraine "of December 28, 2014 № 76-VIII, 2018 (Constitutional Court of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-18#Text>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
  4. *Zakon Ukrayiny Pro status i sotsialnyy zakhyst hromadyan, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobylskoyi katastrofy, 1991* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law of Ukraine on the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chernobyl Accident, 1991 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12#Text>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
  5. *Zakon Ukrayiny Pro vnesennya zmin ta vyznannya takymy, shcho vtratyly chynnist', deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny, 2014* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law of Ukraine On Amendments and Repeal of Certain Legislative Acts of Ukraine, 2014 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19#Text>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
  6. *Zakon Ukrayiny Pro vnesennya zminy do Zakonu Ukrayiny "Pro status i sotsial'nyy zakhyst hromadyan, yaki postrazhdaly vnaslidok Chornobyl'skoyi katastrofy", 2016* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Law of Ukraine On Amendments to the Law of Ukraine "On the Status and Social Protection of Citizens Affected by the Chernobyl Accident", 2016 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-19#n2>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
  7. *Konstytutsiya Ukrayiny, 1996* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Constitution of Ukraine, 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
  8. *Kodeks zakoniv pro pratsyu Ukrayiny, 1971* (Verkhovna Rada URSR) [Labor Code of Ukraine, 1971 (Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/322-08>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].
  9. *Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrayiny, 2005* (Verkhovna Rada Ukrayiny) [Code of Administrative Procedure of Ukraine, 2005 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyy sayt Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* [Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (2021, March, 10). [in Ukrainian].