



ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ

за 2017 рік

ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ

ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

В УКРАЇНІ

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ

за 2017 рік

**Затверджено
рішенням Вищої ради правосуддя
від 13 лютого 2018 року № 463/0/15-18**

**Київ
2018**

Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: щорічна доповідь за 2017 рік /
Вища рада правосуддя. Київ, 2018. 227 с.



*Видання щорічної доповіді здійснено за сприяння
проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню
судової реформи в Україні». Просимо зауважити, що
позиції авторів видання можуть не відображати
позиції Ради Європи*

З М І С Т

I. Досягнення справжньої незалежності судової влади – завдання судової реформи, що нині відбувається в Україні (замість вступу)	7
<i>Європейські інституції: судова система України не відповідає стандартам незалежності. Європейські інституції: про основні проблеми. Революція Гідності як поштовх до судової реформи. Початок судової реформи. Судова реформа: перші підсумки.</i>	
II. Забезпечення незалежності судової влади – мета діяльності Вищої ради правосуддя та інших органів суддівського врядування і самоврядування	21
<i>Нові законодавчі засади формування Вищої ради правосуддя: імплементація рекомендацій Венеціанської комісії та КРЕС. Обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя: участь законодавчої і виконавчої влади. Діяльність Вищої ради правосуддя: забезпечення наступності. Стандарти компетенції Вищої ради правосуддя. Діяльність інших органів суддівського врядування щодо забезпечення незалежності суддів. Прозорість діяльності Вищої ради правосуддя. Вища рада правосуддя у сфері законотворення: консультативні висновки щодо законопроектів. Повноваження Вищої ради правосуддя стосовно вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя. Вища рада правосуддя: міжнародне співробітництво. Вища рада правосуддя: напрями удосконалення діяльності за результатами першого року роботи. Діяльність органів суддівського самоврядування у сфері забезпечення незалежності суддів.</i>	
III. Забезпечення незалежності суддів у процедурах їх призначення та підвищення по службі	42
<i>Процедура добору кандидатів на посаду судді. Конкурсні засади призначення на посаду судді. Додержання нових стандартів суддівської незалежності у процедурах призначення суддів, що розпочалися до судової реформи. Навчання суддів: підтримання кваліфікації. Оцінювання суддів в контексті їхньої незалежності. Основні засади підвищення судді на посаді. Проведення конкурсу до Верховного Суду. Діяльність Громадської ради доброчесності.</i>	
IV. Забезпечення незмінюваності суддів як гарантія їх незалежності	72
<i>Скасування призначення суддів на п'ятирічний термін. Забезпечення гарантій незалежності суддів, призначених на випробувальний термін. Звільнення суддів та припинення їх повноважень. Право судді на відставку. Забезпечення незмінюваності суддів під час проведення ліквідації судів.</i>	
V. Забезпечення незалежності судді всередині судової системи	84
<i>Неупереджений розподіл справ як чинник незалежності судді. Виборність адміністративних посад. Роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики.</i>	
VI. Матеріальні, технічні та організаційні гарантії незалежності суддів	93
<i>Інституційний аспект забезпечення ресурсами системи правосуддя. Належне забезпечення ресурсами як чинник незалежності. Оптимізація кількості суддівських посад. Оптимізація мережі судів. Проблема недоукомплектованості судів. Забезпечення суддів кваліфікованим допоміжним персоналом. Суддівська винагорода як запорука незалежності суддів. Проблема нерівної оплати праці суддів. Належне матеріальне забезпечення судді у відставці. Забезпечення житлових умов судді. Охорона судів і суддів.</i>	

VII. Забезпечення рівноваги між суддівською незалежністю і обов'язковою підзвітністю судової влади у процедурах відповідальності суддів 123

Імунітет судді та гарантії недоторканності: зміни і виклики. Проблеми кримінальної відповідальності за завідомо неправосудне рішення. Проблема цивільної відповідальності суддів.

Ефективне здійснення дисциплінарних проваджень: головний чинник рівноваги між суддівською незалежністю та підзвітністю судової влади.

Велика кількість дисциплінарних скарг знижує ефективність дисциплінарної процедури.

Повага до судових рішень як обов'язкова гарантія незалежності суддів. Проблемні питання притягнення суддів до адміністративної відповідальності. Вимоги щодо несумісності суддів.

VIII. Аналіз фактів втручання у здійснення правосуддя як індикатор розуміння суспільством необхідності захищати незалежність суддів 157

Діяльність Вищої ради правосуддя щодо захисту незалежності суддів. Порушення кримінального провадження за статтею 375 Кримінального кодексу України як засіб тиску на суддю.

Використання інших положень Кримінального кодексу України для тиску на суддів.

Тиск на суддів з боку народних депутатів. Неповага до судової влади з боку інших гілок влади.

Втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя з боку громадян та їх об'єднань.

Неналежне реагування правоохоронних органів на випадки втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя. Повна відкритість судової влади як засіб зменшення випадків неправомірного втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя.

IX. План дій щодо посилення незалежності суддів (замість висновків) 180

Додатки 186

1. Звіт місії ад'юнкт-професора доктора Дануте Йочієне, міжнародного експерта Ради Європи «Консультативні зустрічі з розробки Методології Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (місія до міста Києва, Україна, 12–13 жовтня 2017 року)

2. Матеріали Національної школи суддів України для Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні

3. Пропозиції Ради суддів України до робочого варіанта Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод –	Конвенція
Консультативна рада європейських суддів –	КРЕС
Європейська комісія «За демократію через право» –	Венеціанська комісія
Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 –	Стратегія реформування судоустрою
Вища рада правосуддя –	Рада
Вища кваліфікаційна комісія суддів України –	Комісія

ДОСЯГНЕННЯ СПРАВЖНЬОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ – ЗАВДАННЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ, ЩО НИНИ ВІДБУВАЄТЬСЯ В УКРАЇНІ (замість вступу)

Незалежність судової влади означає повну неупередженість із боку суддів. При винесенні судових рішень щодо сторін у судовому розгляді судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що впливає або може сприйматися як таке, що впливає, на здатність судді приймати незалежні рішення¹.

1. Право на незалежний і безсторонній суд гарантоване статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод² (Конвенція). Забезпечення кожній особі цього права відповідно до стандартів Ради Європи, які визначені у міжнародних документах та роз'яснюються у практиці Європейського суду з прав людини, є обов'язком кожної держави – члена Ради Європи. Крім того, значний вплив на держави-члени стосовно питань зміцнення незалежності судової влади здійснюють Європейський Союз та Суд Європейського Союзу.

Європейські стандарти незалежного суду визначені в Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки³ (визнана Венеціанською комісією найбільш авторитетним документом щодо незалежності суддів⁴), Європейській хартії про статус суддів⁵, Великій хартії суддів⁶, документах ООН (Основні принципи незалежності судових органів⁷; Бангалорські принципи поведінки суддів⁸) тощо.

¹ Висновок № 1 Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 23 листопада 2001 року. П. 12. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a52 (дата звернення: 09.02.2018).

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 09.02.2018).

³ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38 (дата звернення: 09.02.2018).

⁴ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи. Частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 14. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

⁵ Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.). URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶ Велика хартія суддів (основоположні принципи) / Консультативна рада європейських суддів. Страсбург. 17 листопада 2010 року. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷ Основні принципи незалежності судових органів : схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸ Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року : схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року № 2006/23. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

Крім того, здійснюють тлумачення сформованих у зазначених документах елементів суддівської незалежності та досліджують стан їх реального втілення на рівні національних законодавств і правозастосовної практики європейських держав окремі інституції (зокрема, Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) та Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія)⁹), які діють під егідою Ради Європи.

У свою чергу, Європейський суд з прав людини роз'яснює вимоги статті 6 Конвенції щодо незалежного суду на прикладах порушень цього права у конкретних судових справах. Так, з-поміж інших, заслуговують на увагу висновки Європейського суду з прав людини у справах «Клейн та інші проти Нідерландів» (Kleyn and Others v. the Netherlands), §§ 190, 192, 193; «Агрокомплекс проти України» (Agrokompleks v. Ukraine), §§ 136, 137; «Бомартен проти Франції» (Beaumartin v. France), § 38; «Срадек проти Австрії» (Sramek v. Austria), § 42; «Совтрансавто-Холдинг проти України» (Sovtransavto Holding v. Ukraine), § 80; «Mosteanu та інші проти Румунії» (Mosteanu and Others v. Romania), § 42; «Кларк проти Сполученого Королівства» (Clarke v. the United Kingdom) (déc.); «Флукс проти Молдови» (Flux v. Moldova) (№. 2), § 27; «Ленгборгер проти Швеції» (Langborger v. Sweden), § 32; «Бочан проти України» (Bochan v. Ukraine), § 71; «Парлов-Ткальчік проти Хорватії» (Parlov-Tkalčić v. Croatia), §§ 86, 88 – 95; «Салов проти України» (Salov v. Ukraine), §§ 80, 81; «Сасілор-Лормін проти Франції» (Sacilor-Lormines v. France), § 63 та ін.¹⁰

Європейський суд з прав людини наголошує, що порушення права на незалежний суд існує не тільки там, де є докази фактичної залежності або упередженості (суб'єктивний критерій), але також там, де факти викликають «законний сумнів», що ця вимога була дотримана (об'єктивний критерій). Незалежний суд повинен відповідати як суб'єктивному, так і об'єктивному критерію¹¹.

Європейські інституції: судова система України не відповідає стандартам незалежності

2. Негативні висновки Венеціанської комісії, зроблені щодо судової системи України¹², орієнтували на те, що забезпечення суддівської незалежності відповідно до стандартів Ради Європи стало одним із важливих завдань нашої держави протягом останніх кількох років.

Тому нині перша в історії судової влади України Щорічна доповідь про стан незалежності суддів не повинна обмежуватись річним періодом. Є необхідність в загальних рисах

⁹ Офіційний веб-сайт Венеціанської комісії. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁰ Офіційний веб-сайт Європейського суду з прав людини. URL: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home> (дата звернення: 09.02.2018); Посібник зі статті 6 «Право на справедливий суд» (цивільна частина) / Рада Європи, Європейський Суд з прав людини. 2013. С. 29–32. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

¹¹ Звіт місії ад'юнкт-професора доктора Дануте Йочієне, міжнародного експерта Ради Європи «Консультативні зустрічі з розробки Методології Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (місія до міста Києва, Україна, 12–13 жовтня 2017 року). С. 5–6. (Додаток 1 до Доповіді).

¹² Наприклад, Висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту про судоустрій та законопроекту про статус суддів в Україні від 20 березня 2007 року № CDL-AD(2007)003; Спільний експертний висновок Венеціанської комісії і Директорату зі співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо проекту Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003 та ін. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3) (дата звернення: 09.02.2018).

висвітлити ретроспективу розвитку судової системи, в також нагадати найбільш визначні події попередніх років, які обумовили її сучасний стан. Цього вимагає і контекст судової реформи, що триває.

Європейські інституції: про основні проблеми

Незалежність суддів та судової влади мають гарантуватися Конституцією або бути закріплені на найвищому правовому рівні держав-членів. На законодавчому рівні мають бути встановлені більш конкретні норми¹³.

3. Венеціанська комісія наголошувала, що обов'язковою умовою забезпечення незалежності суддів є наявність чітких конституційних положень, які гарантовано запобігатимуть політичним зловживанням інших гілок влади¹⁴. Конституція України у попередній редакції не задовольняла зазначені вимоги. Значною мірою внаслідок цього спроба провести судову реформу шляхом прийняття у 2010 році нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів»¹⁵ без внесення змін до Конституції України виявилася невдалою та фактично лише збільшила залежність суддів від політичної влади¹⁶.

4. Основні зауваження Венеціанської комісії щодо Конституції України у попередній редакції стосувались такого:

- ✓ надання Президенту України повноважень щодо утворення і ліквідації судів¹⁷. Зокрема, Венеціанська комісія відзначала, що суд відповідає вимогам статті 6 Конвенції, якщо він «встановлений законом». Натомість основне правило щодо утворення судів в Україні дозволяє припустити, що «коли Президент очікуватиме негативного для себе рішення суду, він зможе просто ліквідувати цей суд і таким чином забезпечити розгляд справи іншими суддями». «Судова організація в демократичному суспільстві не повинна залежати від розсуду виконавчої влади, а має регулюватися законом, який ухвалюється в Парламенті»¹⁸;

¹³ Рекомендація CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П. 7.

¹⁴ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П.п. 3, 6, 44, 46. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶ Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: затверджено Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Розділ 3 «Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁷ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 106, ч. 1, п. 23. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed20140302> (дата звернення: 09.02.2018); Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 19, ч. 1. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> (дата звернення: 09.02.2018); Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-11> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸ Спільний експертний висновок Венеціанської комісії від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003. П.п. 16, 18, 123.

- ✓ надання Верховній Раді України повноважень щодо обрання суддів безстроково¹⁹. Венеціанська комісія наголошувала, що призначення на посаду звичайного судді не є належним предметом голосування в Парламенті через неможливість виключення небезпеки того, що політичні міркування переважають об'єктивні заслуги кандидата²⁰;
- ✓ надання Президенту України і Верховній Раді України повноважень щодо звільнення суддів²¹. Посилаючись на відповідні висновки КРЕС²², Венеціанська комісія акцентувала, що «незалежність суду насамперед означає незалежність від виконавчої та законодавчої влад (і, звичайно, від політичних партій і сторін спору). Якщо призначення суддів виконавчим органом не загрожує такій незалежності (яка насамперед потрібна після початку виконання суддівських функцій), повноваження виконавчого і/або законодавчого органу звільнити суддю викликає занепокоєння» та «справляє безпосереднє враження неналежного зв'язку і впливу, що негативно діє на незалежність всієї судової влади²³;
- ✓ компетенція Верховної Ради України у знятті імунітету із суддів²⁴. Венеціанська комісія відзначала, що політичний орган не має бути залучений до прийняття рішень щодо статусу суддів та їх недоторканності²⁵;
- ✓ встановлення випробувального терміну для судді²⁶. На переконання Венеціанської комісії, випробувальний термін може обмежити безсторонність та незалежність суддів унаслідок того, що суддя виносить рішення чи вироки для забезпечення його / її майбутнього обрання безстроково²⁷;
- ✓ склад органу, який вносить подання про призначення і звільнення суддів, а також здійснює дисциплінарні провадження стосовно суддів²⁸. Тоді як наглядові органи Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод наполягають на входженні до складу такого органу щонайменше половини суддів, обраних самими суддями²⁹, у складі Вищої ради юстиції таких було лише 3 із 20 членів. Включення до Вищої ради

¹⁹ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 85, ч. 1, п. 27; Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2001 року № 14-рп/2001 у справі про призначення суддів. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-01> (дата звернення: 09.02.2018); Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою.

²⁰ Спільний висновок Венеціанської комісії й Директорату з прав людини Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону України «Про вищу раду юстиції» від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П. 47. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

²¹ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч. 5.

²² Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П. 11.

²³ Спільний експертний висновок Венеціанської комісії від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003. П.п. 63, 121.

²⁴ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч. 3.

²⁵ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П. 58.

²⁶ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч. 4; ст. 128, ч. 1.

²⁷ Висновок Венеціанської комісії щодо законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 15 червня 2013 року № CDL-AD (2013) 014. П. 17. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁸ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 131, ч. 2.

²⁹ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П.п. 27–29, 48–50; Висновок № 10 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства від 23 листопада 2007 року. Розділ III. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

юстиції Генерального прокурора України (за посадою) викликало особливе занепокоєння Венеціанської комісії, оскільки «це може мати стримуючий ефект на суддів і сприймається як потенційна загроза»³⁰.

Венеціанська комісія відзначала, що без внесення змін до Конституції України проведення ефективного реформування судової системи відповідно до європейських стандартів буде неможливим.

5. Європейський суд з прав людини в січні 2013 року ухвалив рішення у справі «Олександр Волков проти України»³¹, яке стало відправною точкою судової реформи, що нині відбувається в Україні.

Зокрема, Суд констатував, що в Україні не забезпечено достатнє відділення судової гілки влади від інших гілок влади, у зв'язку з чим виконання рішення у справі буде неможливим без здійснення загальних реформ у правовій системі. Суд зобов'язав Україну негайно здійснити реформування інституційної побудови судової системи³².

Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» набуло статусу остаточного 27 травня 2013 року, що поклало на Україну обов'язки, передбачені Конвенцією³³ та Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»³⁴.

Революція Гідності як поштовх до судової реформи

6. Внутрішнім потужним каталізатором судової реформи в Україні стала Революція Гідності, що дала можливість суспільству радикально зреагувати на неспроможність існуючої судової влади забезпечити законність і справедливість у державі.

Перш за все, у 2014 році Верховною Радою України під тиском громадськості було прийнято два люстраційних закони: «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»³⁵ та «Про очищення влади»³⁶, перший з яких стосувався лише суддів, другий мав всеохоплюючий характер та поширювався на суддів в числі всіх інших державних посадовців.

Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» мав на меті підвищення авторитету судової системи шляхом звільнення осіб, які були причетні до винесення судових

³⁰ Спільний висновок Венеціанської комісії й Директорату зі співробітництва Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 18 жовтня 2010 року № CDL-AD(2010)029. П.п. 29–30. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

³¹ Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_947 (дата звернення: 09.02.2018).

³² Там само. П.п. 199, 202.

³³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. Ст. 46.

³⁴ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁵ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08 квітня 2014 року № 1188-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1188-18> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁶ Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 09.02.2018).

рішень, спрямованих на обмеження конституційних прав і свобод громадян у період з 30 листопада 2013 року по 23 лютого 2014 року³⁷.

Положеннями зазначеного Закону передбачалося:

- 1) звільнення суддів зі всіх адміністративних посад в місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих судах і запровадження принципу виборності цих посад³⁸;
- 2) дострокове припинення повноважень членів Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України³⁹;
- 3) створення при Вищій раді юстиції Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, які приймали рішення проти активістів Євромайдану та Автомайдану під час Революції Гідності⁴⁰.

Зазначені вище заходи мали такі наслідки:

- 1) в результаті проведених у судах виборів на зайняття адміністративних посад судді у 80 % випадків переобрали головами судів тих самих осіб⁴¹;
- 2) внаслідок застосування люстраційних заходів Вища рада юстиції та Вища кваліфікаційна комісія суддів України оновилися на 100 %⁴². Новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України було сформовано 9 грудня 2014 року. Вища рада юстиції не працювала більше року. Її новий склад почав роботу лише у червні 2015 року;
- 3) Тимчасова спеціальна комісія почала свою діяльність 12 червня 2014 року, із цієї дати розпочався прийом заяв про проведення перевірки суддів на предмет визначених у Законі України «Про відновлення довіри до судової влади» порушень⁴³. Усього Тимчасова спеціальна комісія прийняла 2192 заяви, на підставі яких призначила 309 перевірок, з яких закінчила 66⁴⁴. Попри те, що Тимчасова спеціальна комісія мала працювати протягом одного року, офіційно вона завершила свою роботу лише 18 червня 2016 року⁴⁵, при цьому до Вищої ради юстиції від Тимчасової спеціальної комісії було передано 234 нерозглянуті заяви стосовно 305 суддів.

У свою чергу, внаслідок застосування вимог Закону України «Про очищення влади»⁴⁶ істотно оновилося керівництво ще одного органу суддівського врядування – Державної судової адміністрації України⁴⁷.

³⁷ Звіт про моніторинг виконання Законів України «Про очищення влади» та «Про відновлення довіри до судової влади» / Козаченко Т.А., Дрік О.М., Калинчук А.С., Кузін Д.О., Бородько О.І.; за заг. ред. О.М. Дрік. Київ, 2017. С. 16.

³⁸ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08 квітня 2014 року № 1188-VII. Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення», п. 2.

³⁹ Там само. Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення», п. 3.

⁴⁰ Там само. Ст.ст. 1–4.

⁴¹ Звіт про моніторинг виконання Законів України «Про очищення влади» та «Про відновлення довіри до судової влади». С. 53.

⁴² Там само. С. 50, 53.

⁴³ Там само. С. 53.

⁴⁴ Звіт Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції (станом на 25 липня 2015 року). URL: <http://www.vru.gov.ua/statistics/47> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁵ Оголошення про завершення роботи Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції у газеті «Голос України». URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/152 (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁶ Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Ст. 3.

⁴⁷ Звіт про моніторинг виконання Законів України «Про очищення влади» та «Про відновлення довіри до судової влади». С. 50.

Венеціанська комісія відзначила, що Закон України «Про очищення влади» спрямований на досягнення двох різних цілей: перша – захист суспільства від осіб, які через їх минулу поведінку можуть завдати шкоди новоствореному демократичному режиму; друга – очищення державних органів від осіб, які були задіяні в широкомасштабній корупції. При цьому обидві цілі є правомірними⁴⁸.

Водночас Венеціанська комісія критично оцінила здійснення люстрації суддів з огляду на паралельну дію законів України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та «Про очищення влади», що створює проблеми правової визначеності⁴⁹. Венеціанська комісія наполягала, що «люстрація суддів повинна регулюватися лише одним законом, а не тими, які перекриваються, і здійснюватися тільки при повній повазі конституційних положень, що гарантують їх незалежність, і тільки Вища рада юстиції повинна нести відповідальність за будь-яке звільнення судді»⁵⁰.

Зазначені рекомендації Венеціанської комісії до цього часу не втілені на законодавчому рівні. Фактично люстраційні процедури щодо суддів тривають на підставі Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (у Вищій раді правосуддя до цього часу продовжується розгляд заяв, що були передані від Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції) та Закону України «Про очищення влади» (заборони якого стали частиною передбачених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» вимог щодо несумісності⁵¹). Водночас позитивним є те, що всі зазначені питання щодо звільнення суддів віднесено до виключної компетенції Вищої ради правосуддя⁵².

Згідно з планом проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади»⁵³ перевірки щодо суддів мало бути проведено у період з грудня 2014 року до грудня 2015 року. Як відзначила Рада суддів України, станом на 1 лютого 2016 року 91,2 % суддів подали заяви про згоду на проходження перевірки та отримали позитивні висновки про результати перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади»⁵⁴.

7. Наступним кроком стало створення у жовтні 2014 року Ради з питань судової реформи – дорадчого органу при Президентові України, що зосередив свою увагу на розробці стратегії судової реформи⁵⁵.

⁴⁸ Остаточний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закону «Про люстрацію») від 19 червня 2015 року № CDL-AD(2015)012. П.п. 23, 24. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3) (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁹ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо Закону України «Про очищення влади» (Закону «Про люстрацію») від 16 грудня 2014 року № CDL-AD(2014)044. П. 76. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁰ Там само. П. 104.

⁵¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 54, ч. 1. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵² Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵³ План проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» / затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 1025-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1025-2014-p> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁴ Рішення Ради суддів України від 03 березня 2016 року № 23. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=19&page=1&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁵ Питання Ради з питань судової реформи: Указ Президента України від 27 жовтня 2014 року № 826/2014. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/826/2014> (дата звернення: 09.02.2018).

При цьому першим важливим напрацюванням Ради з питань судової реформи став проект Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», спрямованого на підвищення національних стандартів судоустрою і судочинства. Зазначений Закон, прийнятий Верховною Радою України 12 лютого 2015 року⁵⁶, фактично розпочав процеси реформування вітчизняної судової системи.

Серед головних новел Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» варто назвати:

- ✓ визначення нових засад формування та діяльності Вищої ради юстиції (зокрема, відбулося законодавче оформлення Вищої ради юстиції як постійно діючого та політично нейтрального органу, у складі якого в межах дії попередньої редакції Конституції України⁵⁷ було забезпечено більшість суддів⁵⁸);
- ✓ введення обов'язкової процедури первинного кваліфікаційного оцінювання всіх суддів щодо можливості здійснення ними правосуддя у відповідних судах шляхом складання іспиту і перевірки на дотримання норм антикорупційного законодавства (при цьому Законом були введені безпрецедентні правові наслідки непроходження такого оцінювання, а саме – звільнення судді з посади з підстав порушення присяги⁵⁹);
- ✓ запровадження інституту суддівського досьє⁶⁰ (у 2015–2016 роках Державна судова адміністрація України підготувала та передала Вищій кваліфікаційній комісії суддів України суддівське досьє всіх суддів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих, апеляційних і місцевих судів⁶¹);
- ✓ уведення переліку конкретних підстав дисциплінарної відповідальності суддів та шкали санкцій із дисциплінарної відповідальності, що дозволяє застосовувати дисциплінарні стягнення за принципом пропорційності⁶².

Венеціанська комісія відзначила врахування у Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд» багатьох рекомендацій щодо судової системи України, які було можливо втілити на законодавчому рівні відповідно до чинної на той час редакції Конституції України. При цьому Венеціанська комісія наголосила на нагальній необхідності внесення змін до Основного Закону України з метою продовження реформування судової влади відповідно до європейських стандартів⁶³.

⁵⁶ Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/192-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁷ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 131, ч. 2.

⁵⁸ Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ I, п. 6.

⁵⁹ Там само. Розділ II, п. 6.

⁶⁰ Там само. Розділ I, п. 9.

⁶¹ 15 років Державній судовій адміністрації України. Ювілейне видання. Київ: Вістка, 2017. С. 29.

⁶² Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ I, п. 9.

⁶³ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П.п. 91–93.

Початок судової реформи

8. У січні 2015 року Президент України схвалив Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»⁶⁴, а у травні того ж року – Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки⁶⁵ (Стратегія реформування судоустрою).

Стратегією сталого розвитку «Україна–2020» судову реформу було визначено як першочергову. Ця реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини⁶⁶.

У свою чергу, Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки ознаменувала офіційний початок здійснення судової реформи, визначила її напрями, заходи та очікувані результати. На першому етапі реформування передбачалося невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади, на другому – системні зміни в законодавстві, включаючи Конституцію України, та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів⁶⁷.

При цьому окремим напрямом судової реформи визначено забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів, що включає, в тому числі, такі завдання:

- ✓ нормативне закріплення прозорих механізмів перегляду професійної придатності;
- ✓ перегляд порядку призначення суддів на посади та переведення суддів;
- ✓ запровадження інституту відряджень суддів до інших судів з метою регулювання навантаження на суддів;
- ✓ встановлення чіткого переліку підстав, неупередженої та прозорої процедури звільнення суддів з посади та припинення їх повноважень;
- ✓ зменшення зовнішнього втручання у здійснення правосуддя;
- ✓ оптимізація організаційних форм і діяльності органів суддівського врядування;
- ✓ підвищення вимог до членів органів, відповідальних за формування суддівського корпусу⁶⁸.

9. Головним досягненням судової реформи, безперечно, є внесення змін до Конституції України щодо правосуддя, які на найвищому державному рівні забезпечили повну відповідність організації судової влади в Україні провідним європейським стандартам у цій сфері.

Зазначені зміни до Основного Закону України були напрацьовані Конституційною Комісією, створеною Президентом України у березні 2015 року⁶⁹, у складі провідних вітчизняних

⁶⁴ Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁵ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/276/2015> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁶ Стратегія сталого розвитку «Україна–2020». Ч. 3.

⁶⁷ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. П. 4.

⁶⁸ Там само. П.п. 4–5.

фахівців у сфері права, представників різних політичних сил, громадськості, міжнародних експертів за активного сприяння Венеціанської комісії. Активну роль у цій роботі відіграла Рада з питань судової реформи, напрацювання якої Конституційною Комісією було взято за основу.

Робоча група Конституційної Комісії з питань правосуддя та суміжних правових інститутів врахувала всі ключові рекомендації Венеціанської комісії, а також включила до законопроекту пропозиції, отримані під час широких громадських та експертних обговорень⁷⁰.

У свою чергу, Венеціанська комісія двічі проаналізувала підготовлений Конституційною Комісією проект змін до Конституції України⁷¹ і в остаточному висновку відзначила, що цей документ є позитивним і добре підготовленим та заслуговує повної підтримки. Запропоновані конституційні зміни є важливим кроком у напрямі досягнення незалежності судової влади⁷².

На підставі проведеної роботи 2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»⁷³, який набрав чинності 30 вересня 2016 року. В результаті прийняття зазначеного Закону повноваження Верховної Ради України та Президента України у сфері правосуддя було приведено у відповідність до міжнародних стандартів. З метою забезпечення стандарту незмінюваності суддів скасовано інститут «призначення судді на посаду вперше». Крім того, відповідно до європейських рекомендацій визначено основи юридичного статусу, склад та повноваження Вищої ради правосуддя як незалежного від політичного впливу органу, який відповідає за суддівську кар'єру та вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів⁷⁴.

10. Одночасно із напрацюванням конституційних змін щодо правосуддя у рамках Ради з питань судової реформи велася робота з розробки необхідних імплементаційних законів: нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів», законів України «Про Конституційний Суд України» та «Про Вищу раду правосуддя», а також нових процесуальних кодексів.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів»⁷⁵, що був прийнятий та набрав чинності разом зі змінами до Конституції України, конкретизував нові засади організації судової влади з

⁶⁹ Про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 03 березня 2015 року № 119/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/119/2015> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷⁰ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 26 січня 2016 року. П. 1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209 (дата звернення: 09.02.2018).

⁷¹ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016; Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spirobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷² Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П.п. 39, 46.

⁷³ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1401-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷⁴ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 26 січня 2016 року. П.п. 3.1–3.2.

⁷⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.

урахуванням необхідності оновлення суддівського корпусу та переходу до триланкової судової системи відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії⁷⁶.

У свою чергу, Законом України «Про Вищу раду правосуддя»⁷⁷, який набрав чинності 05 січня 2017 року, остаточно оформлено якісно новий орган суддівського врядування, покликаний опікуватися не лише всіма питаннями суддівської кар'єри, але й вирішенням проблемних аспектів у діяльності судової системи в цілому, забезпечувати взаємодію між всіма державними органами у сфері правосуддя, захищати суддівську незалежність та підтримувати високий авторитет судової влади в Україні.

Новели щодо Конституційного Суду України імплементовано в однойменному законі, що почав діяти з 3 серпня 2017 року⁷⁸.

Нові процесуальні кодекси, ухвалені Верховною Радою України 3 жовтня 2017 року, набрали чинності у день початку роботи нового Верховного Суду⁷⁹. Оновлене процесуальне законодавство містить багато важливих положень, покликаних не лише врегулювати порядок відправлення правосуддя в умовах нової системи судоустрою, але й спростити доступ до суду, а також забезпечити найвищі стандарти ведення судового процесу.

Крім того, одним із завдань нових процесуальних кодексів є визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних (цивільних і кримінальних) судів. Зокрема, з метою подолання поширених у минулі роки юрисдикційних колізій нині в основу розмежування юрисдикції між судами покладено єдиний критерій предмета (характеру) спору⁸⁰.

Судова реформа: перші підсумки

11. Таким чином, протягом останніх двох років за активного сприяння міжнародних експертів в Україні було проведено надзвичайно масштабну законотворчу роботу, метою якої є нормативне забезпечення діяльності судової системи України та суміжних правових інститутів відповідно до стандартів Ради Європи та передових практик Європейського Союзу.

Враховуючи стислі строки здійснення зазначених законотворчих процедур, можна припустити наявність у новому законодавстві окремих недосконалих положень, які вже виявлені⁸¹ або будуть виявлені в подальшому.

⁷⁶ Спільний експертний висновок Венеціанської комісії від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003. П.п. 20–23.

⁷⁷ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII.

⁷⁸ Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2136-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷⁹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2147-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁰ Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. Ст. 19. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення: 09.02.2018); Господарський процесуальний кодекс України від 06 листопада 1991 року № 1798-XII. Ст. 20. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 09.02.2018); Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. Ст. 19. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸¹ Як приклад можна зазначити про внесення окремих змін до Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» Законом України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу

Разом із тим в цілому можна констатувати завершення «законодавчого» етапу судової реформи у зв'язку із досягненням поставлених мети і завдань цього рівня реформування судової системи. Зокрема, нові закони отримали схвальні відгуки міжнародних експертів та заклали надійний фундамент для подальшого оновлення судової влади на «інституційному» та «особистісному» рівнях.

12. Інституційний етап судової реформи, як відомо, передбачає створення нового Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів та проведення оптимізації мережі місцевих і апеляційних судів.

У цьому напрямі також є вагомі результати.

Так, подією історичного значення стало створення нового Верховного Суду, який офіційно розпочав свою роботу 15 грудня 2017 року (у зв'язку із цим одним з основних завдань на 2018 рік є забезпечення на належному рівні гарантій незалежності тих суддів, які працювали у нині ліквідованих вищих спеціалізованих судах та Верховному Суді України, але з різних причин не потрапили до нового Верховного Суду).

Започатковано створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності⁸², нині триває конкурс на посади суддів цього суду.

Не вирішено у 2017 році питання створення Вищого антикорупційного суду, що потребує прийняття відповідного закону. Зокрема, обидва внесені до Верховної Ради України законопроекти щодо створення антикорупційних судів⁸³ або запровадження відповідної спеціалізації суддів існуючих судів⁸⁴ отримали критичні зауваження Венеціанської комісії⁸⁵ та були відкликани.

Крім того, у 2018 році може актуалізуватися подальше обговорення пропозицій щодо створення спеціалізованих військових судів.

раду правосуддя» (Розділ III «Прикінцеві та перехідні положення», п. 3, пп. 33) та Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (Розділ V); у свою чергу, до нових процесуальних кодексів уже були внесені зміни Законом України від 7 грудня 2017 року № 2234-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів» (Розділ I, п.п. 4–7).

⁸² Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: Указ Президента України від 29 вересня 2017 року № 299/2017. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> (дата звернення: 09.02.2018); Про консультації щодо утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності: рішення Вищої ради правосуддя від 29 вересня 2017 року № 3064/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸³ Проект Закону України «Про антикорупційні суди» від 01 лютого 2017 року реєстр. № 6011. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61038 (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁴ Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів з розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень)» від 31 травня 2017 року реєстр. № 6529. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61934 (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁵ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту закону про антикорупційні суди та щодо проекту закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів з розгляду корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень) від 9 жовтня 2017 року № CDL-AD(2017)020. URL: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=47&year=all> (дата звернення: 09.02.2018).

Ґрунтуючись на результатах детального аналізу, проведеного Державною судовою адміністрацією України та схваленого Вищою радою правосуддя, указами Президента України у грудні 2017 року було оптимізовано систему місцевих та апеляційних судів⁸⁶, що має істотно підвищити ефективність здійснення судочинства.

Разом із тим зазначена мета інституційного етапу судової реформи ще не досягнута. Відповідні укази Президента України – лише початок масштабної практичної роботи з ліквідації (реорганізації) існуючих і утворення нових судів, переведення суддів, працівників апаратів, передачі справ та забезпечення безперервності їх розгляду.

13. Так само наразі триває і потребує значних зусиль «особистісний» етап судової реформи, який полягає в якісному оновленні всього суддівського корпусу.

Нині новий суддівський склад сформовано лише на рівні Верховного Суду. На черзі – конкурс на посади суддів Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

Судді місцевих та апеляційних судів проходять процедуру кваліфікаційного оцінювання – цей надзвичайний захід було запроваджено в Україні з метою повернення довіри суспільства до суду.

Крім того, триває перший добір на посади суддів відповідно до нового судоустрійного законодавства, результатом якого має стати заповнення 600 прогнозованих вакантних посад суддів місцевих судів.

14. Третій рік здійснюється судова реформа, одним із основних завдань якої є реальне забезпечення незалежності судової влади шляхом впровадження найкращих світових практик у сфері правосуддя.

За цей час було зроблено надзвичайно багато, і не лише у напрямі формування принципово нових законодавчих засад функціонування судової системи, але і у сфері їх практичного впровадження.

Доповідь про стан забезпечення незалежності суддів у 2017 році – це унікальна можливість проаналізувати досягнуті результати як з точки зору відповідності законодавчих та інституційних гарантій суддівської незалежності європейським стандартам, так і з позицій практичного втілення досягнень судової реформи, виявлення тенденцій, які можуть зашкодити незалежності суддів, та розробки рекомендацій щодо їх зміни.

Усвідомлюючи всеосяжність та важливість зазначеної роботи, Вища рада правосуддя залучила до її здійснення всі органи суддівського врядування і самоврядування, громадські

⁸⁶ Укази Президента України від 29 грудня 2017 року: № 449/2017 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»; № 450/2017 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»; № 451/2017 «Про реорганізацію місцевих загальних судів»; № 452/2017 «Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах»; № 453/2017 «Про ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів»; № 454/2017 «Про ліквідацію апеляційних господарських судів та утворення апеляційних господарських судів в апеляційних округах»; № 455/2017 «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах». URL: <http://www.president.gov.ua/documents/all> (дата звернення: 09.02.2018).

організації та суддів. Усі надані ними пропозиції було проаналізовано, переважну більшість – враховано.

Крім того, допомогу у підготовці першої в історії судової системи України Щорічної доповіді про стан незалежності суддів надали міжнародні експерти⁸⁷, висновки та рекомендації яких є надзвичайно цінними. Ймовірно, у Доповіді, що нині оприлюднюється Вищою радою правосуддя, не вдалося у повному обсязі врахувати всі настанови європейських фахівців. Причинами цього є відсутність власного досвіду складання таких документів (наприклад, щодо визначення процедур моніторингу актуальних проблем судової влади) та бажання висвітлити вагомі зусилля, докладені нашою державою для досягнення вітчизняною судовою системою європейського рівня (у зв'язку з чим не було прийнято рекомендації щодо створення короткого документа). Проте можливі недоліки цього першого тексту обов'язково мають стати предметом подальшої роботи Вищої ради правосуддя у цій сфері.

⁸⁷ Звіт місії ад'юнкт-професора доктора Дануте Йочієне, міжнародного експерта Ради Європи «Консультативні зустрічі з розробки Методології Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (місія до міста Києва, Україна, 12–13 жовтня 2017 року).

II

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ – МЕТА ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ І САМОВРЯДУВАННЯ

Для забезпечення незалежності суддів кожна держава повинна створити Раду суддів або інший спеціальний орган, незалежний від законодавчої та виконавчої влади, наділений широкими повноваженнями з усіх питань, що стосуються їхнього статусу, а також організації, функціонування та іміджу судових інститутів. Рада має складатися або винятково із суддів, або за істотної більшості суддів, обраних своїми колегами. Рада суддів має нести відповідальність за свої діяльність та рішення⁸⁸.

1. Необхідною складовою держави, що керується верховенством права, є наявність органу, незалежного від законодавчої та виконавчої влади, який відповідає за питання кар'єри суддів. Метою діяльності такого органу є гарантування як незалежності судової влади в цілому, так і незалежності кожного окремого судді зокрема⁸⁹.

Слід констатувати, що в Україні подібну інституцію в особі Вищої ради правосуддя (Рада) фактично було створено лише на початку 2017 року.

Що стосується попередника Вищої ради правосуддя – Вищої ради юстиції, – то, як неодноразово наголошували Венеціанська комісія і Європейський суд з прав людини, цей орган не міг бути вільним від політичного впливу, у зв'язку з чим не мав можливості діяти відповідно до принципів незалежності і безсторонності⁹⁰. Крім того, занадто обмежені повноваження не дозволяли Вищій раді юстиції системно займатися питаннями забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

На підставі Закону України «Про відновлення довіри до судової влади» повноваження членів Вищої ради юстиції було припинено⁹¹. Лише 9 червня 2015 року Рада почала свою роботу у новому складі та на нових засадах, визначених Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд»⁹². Зокрема, з того часу у складі Вищої ради юстиції забезпечено більшість суддів, всі члени Ради, крім Голови Верховного Суду України, здійснюють свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень членів Вищої ради юстиції зменшено до 4 років без права призначення на новий строк. Визначено суворі обмеження щодо несумісності.

⁸⁸ Велика хартія суддів. П. 13.

⁸⁹ Там само. П. 13; Висновок № 10 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства від 21–23 листопада 2007 року. П. 8. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹⁰ Спільний висновок Венеціанської комісії від 18 жовтня 2010 року № CDL-AD(2010)029. П. 30; рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України». П.п. 109–117.

⁹¹ Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08 квітня 2014 року № 1188-VII. Розділ II «Прикінцеві та перехідні положення», п. 3.

⁹² Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII.

У свою чергу, законами України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»⁹³ та «Про Вищу раду правосуддя»⁹⁴ зі складу Ради було виведено Міністра юстиції України та Генерального прокурора України, повноваження Ради значно збільшено за обсягом та якісно оновлено. При цьому нові функції та можливості обумовлюють і новий рівень відповідальності Вищої ради правосуддя перед суспільством за свою діяльність.

Нині Вища рада правосуддя прагне об'єктивно та обґрунтовано висвітлити перший рік своєї роботи, що дозволить виявити як успіхи, так і недоліки, які визначатимуть напрями удосконалення роботи Ради в новому 2018 році.

Нові законодавчі засади формування Вищої ради правосуддя: імплементація рекомендацій Венеціанської комісії та КРЄС

Орган, якому довірено захищати незалежність суддів, може складатися або повністю із суддів, або мати змішаний склад суддів та не суддів при кількісному переважанні першої групи. При цьому, на думку КРЄС, змішаний склад має перевагу з огляду як на уникнення сприйняття корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій, так і відображення різних суспільних поглядів⁹⁵.

2. В Україні було обрано модель судової ради, що має змішаний склад при кількісному переважанні суддів, обраних своїми колегами. Так, чинною редакцією Конституції України⁹⁶ визначено, що Вища рада правосуддя складається з 21 члена, 10 з яких обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці; інші 10 членів Ради призначаються або обираються Президентом України, Верховною Радою України, з'їздом адвокатів України, всеукраїнською конференцією прокурорів, з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Членом Вищої ради правосуддя за посадою є Голова Верховного Суду.

Варто згадати, що в процесі законотворчої роботи висувались пропозиції стосовно забезпечення у складі судової ради більшого відсоткового співвідношення суддів, зокрема, 11 із 15 членів, що отримало заперечення Венеціанської комісії (Венеціанська комісія наголошувала, що «несудовий компонент Ради є вирішальним для ефективного здійснення нею дисциплінарних повноважень»⁹⁷).

Крім того, стосовно членів Вищої ради правосуддя, які обираються з числа суддів, було скасовано вимогу щодо наявності 15-річного стажу роботи на посаді судді. Зазначений

⁹³ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII. Розділ I.

⁹⁴ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII.

⁹⁵ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П.п. 15–19.

⁹⁶ Конституція України. Ст. 131, ч. 2. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹⁷ Висновок Венеціанської комісії щодо пропозицій внесення змін до законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 10 грудня 2013 року № CDL-AD(2013)034. П. 42. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

професійний ценз, передбачений Законом України «Про Вищу раду юстиції»⁹⁸, критикувався Венеціанською комісією як такий, що унеможлиблює достатню репрезентативність суддів у складі судової ради⁹⁹.

Не нав'язуючи конкретний спосіб виборів, КРЕС вважає, що судді-члени судової ради повинні обиратися іншими суддями відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової системи на всіх рівнях¹⁰⁰.

3. Порядок обрання суддів – членів Вищої ради правосуддя відповідає зазначеним європейським рекомендаціям: члени Вищої ради правосуддя обираються з'їздом суддів України із числа делегатів з'їзду, які, у свою чергу, обираються зборами суддів кожного суду (або спільними зборами суддів кількох судів) шляхом таємного голосування на альтернативній основі, при вільному висуненні кандидатур та за принципом пропорційного представництва на з'їзді всіх судів України.

При цьому варто пригадати, що з метою забезпечення дійсно демократичних засад формування з'їзду суддів України законодавчими актами, прийнятими в результаті Революції Гідності, у зазначену процедуру були внесені кардинальні зміни. Зокрема, правило обрання на з'їзд «по одному судді з кожної області (від загальних, господарських та адміністративних судів) шляхом відкритого голосування» було замінено принципом «один делегат від двадцяти суддів, на рівних умовах та на підставі таємного голосування»¹⁰¹.

У зв'язку із зазначеним чинні законодавчі засади обрання делегатів на з'їзд суддів України в цілому та членів Вищої ради правосуддя із числа суддів зокрема дають підстави стверджувати про забезпечення у цих процедурах найширшого представництва судової системи на всіх рівнях та унеможливлення політичного впливу на процес вибору кандидатів.

Обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя: участь законодавчої і виконавчої влади

Щодо інших членів судової ради КРЕС відзначила, що члени із числа не суддів не повинні призначатися органами виконавчої влади. Хоча це відповідальність кожної країни – знайти баланс між конфліктуючими потребами, КРЕС радила б систему, в якій призначення членів – не суддів здійснювалося б неполітичними органами. Якщо призначення членів – не суддів все ж таки здійснюється парламентом, це не повинні бути члени парламенту, вони повинні обиратися кваліфікованою більшістю, що вимагає значної підтримки опозиції, і це повинні бути особи, котрі дозволяють урізноманітнити

⁹⁸ Про Вищу раду юстиції: Закон України від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР. Ст. 6, ч. 2. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/22/98-вр> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹⁹ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD (2015)007. П. 89.

¹⁰⁰ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 27.

¹⁰¹ Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08 квітня 2014 року № 1188-VII. Розділ II, п. 5, пп. 4; Про забезпечення права на справедливий суд: Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ I, п. 6.

*представництво суспільства в загальному складі судової ради*¹⁰².

*Водночас, на думку Венеціанської комісії, немає якоїсь стандартної моделі, якій мала би слідувати демократична країна при створенні ради юстиції, аби лиш функціонування такої ради досягало цілі забезпечення належного функціонування незалежної судової системи в демократичній державі. Хоча існують моделі, в яких участь інших гілок влади (законодавчої та виконавчої) в діяльності рад юстиції категорично виключена або зведена до мінімуму, в більшості національних законодавств така участь все ж якоюсь мірою визнається і виправдовується суспільним контекстом функцій вищої ради юстиції та потребою в тому, щоб інші гілки державної влади здійснювали моніторинг адміністративної діяльності судової влади*¹⁰³.

4. Як уже зазначалося, в Україні передбачена участь законодавчої та виконавчої влади у формуванні Вищої ради правосуддя.

Зокрема, відповідно до процедури, визначеної Регламентом Верховної Ради України, законодавчий орган обирає двох членів Вищої ради правосуддя на підставі пропозицій депутатських фракцій та за результатами попереднього рейтингового голосування більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради¹⁰⁴.

Президент України призначає ще двох членів Вищої ради правосуддя за результатами відкритого конкурсу, умови проведення якого визначаються окремим положенням¹⁰⁵.

При цьому обов'язковою для усіх кандидатів у члени Ради є вимога щодо їх політичної нейтральності¹⁰⁶.

У процесі законотворчої роботи пропонувалось, щоб у формуванні складу Вищої ради правосуддя брав участь лише Президент України, проте Венеціанська комісія не підтримала зазначений варіант, наголосивши, що у парламентсько-президентській системі державного устрою, яка встановлена в Україні, «повноваження Президента щодо призначення членів Вищої ради правосуддя необхідно урівноважити відповідною участю Верховної Ради»¹⁰⁷. Зазначену рекомендацію Венеціанської комісії було враховано.

¹⁰² Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 32.

¹⁰³ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П. 28.

¹⁰⁴ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Ст. 208-1. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁰⁵ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 9, ч.ч. 8–9.

¹⁰⁶ Там само. Ст. 6, ч. 5.

¹⁰⁷ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. П. 37.

Резюмуючи викладене, слід відзначити, що у передбачених чинним законом процедурах формування складу Вищої ради правосуддя враховано абсолютну більшість зауважень і пропозицій міжнародних експертів, що дозволяє стверджувати про їх відповідність основним європейським стандартам.

5. Єдина не врахована рекомендація Венеціанської комісії стосувалася забезпечення кандидатом до складу Вищої ради правосуддя від Верховної Ради України міжпартійної підтримки народних депутатів, що можливо за рахунок обрання таких кандидатів кваліфікованою більшістю голосів Парламенту¹⁰⁸. Водночас сама Венеціанська комісія усвідомлювала «труднощі досягнення кваліфікованої більшості за наявної політичної ситуації в Україні»¹⁰⁹.

У зв'язку із цим з метою «унікнення «глухих кутів»¹¹⁰ та забезпечення реальної можливості обрання Верховною Радою України членів Вищої ради правосуддя у нинішній політичній ситуації чинним Регламентом Верховної ради України визначено порядок обрання членів Ради «більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради»¹¹¹.

При цьому в Конституції України порядок обрання членів Вищої ради правосуддя законодавчим органом не конкретизований¹¹², внаслідок чого зазначена вище рекомендація Венеціанської комісії щодо необхідності обрання двох членів Вищої ради правосуддя кваліфікованою більшістю голосів Парламенту може бути врахована негайно після досягнення політичної стабільності в нашій державі шляхом внесення змін до Регламенту Верховної Ради України.

Діяльність Вищої ради правосуддя: забезпечення наступності

*КРЕС рекомендує, щоб для забезпечення наступності в роботі ради члени судової ради не змінювалися всі одночасно*¹¹³.

6. Незважаючи на кардинальні зміни, яких зазнали процедури формування складу Вищої ради юстиції під час перетворення цього органу на Вищу раду правосуддя, з метою забезпечення безперервності в роботі Ради законом передбачено, що дійсні на той момент члени Вищої ради юстиції набувають статусу членів Вищої ради правосуддя та здійснюють нові повноваження протягом строку, на який вони були призначені чи обрані, але не довше, ніж до 30 квітня 2019 року¹¹⁴.

Протягом 2017 року у складі Вищої ради правосуддя на постійній основі працювали 14 членів, які були обрані/призначені на відповідні посади на підставі попередньої редакції

¹⁰⁸ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. П. 37.

¹⁰⁹ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 19.

¹¹⁰ Там само. П. 19.

¹¹¹ Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Ст. 208-1, ч. 10.

¹¹² Конституція України. Ст. 131, ч. 2.

¹¹³ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 35.

¹¹⁴ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III, п. 5.

Конституції України¹¹⁵ та Закону України «Про Вищу раду юстиції»¹¹⁶, 7 із них – судді, при цьому 2 – «судді, що обрані своїми колегами». Крім того, у березні 2017 року XIV з'їзд суддів України обрав до складу Ради ще 4 суддів.

На сьогодні Вища рада правосуддя діє не у повному складі (що можна вважати критичним з огляду на значимість та обсяги покладених на цей орган завдань). Зокрема, у зв'язку зі звільненням у кінці 2017 року члена Вищої ради правосуддя Олійник А.С. (яку було призначено суддею Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду) у Раді є вакантними посади трьох членів, які відповідно до закону мають бути заповнені суддями, обраними з'їздом суддів України¹¹⁷. До порядку денного XV чергового з'їзду суддів України, запланованого на березень 2018 року, включено питання про обрання членів Вищої ради правосуддя, вирішення якого дасть змогу Вищій раді правосуддя запрацювати у повному складі.

Саме по собі існування вищої ради юстиції не може автоматично виключити політичні міркування в процедурі призначення суддів¹¹⁸.

7. З метою унеможливлення політичного впливу на діяльність Вищої ради правосуддя на законодавчому рівні та у практичній роботі нині втілено рекомендації європейських інституцій щодо забезпечення неупередженості та віддаленості від політичних партій голови судової ради, який «має обиратися самою радою з числа суддів»¹¹⁹. (Відповідно до українського законодавства, якщо Головою Вищої ради правосуддя обраний суддя / суддя у відставці, заступник обирається з числа членів Вищої ради правосуддя, які не є суддями. У разі якщо Головою Вищої ради правосуддя обрано члена Ради, який не є суддею, то заступник обирається з числа членів Вищої ради правосуддя, які є суддями або суддями у відставці¹²⁰. Наразі Голова Ради є суддею.)

Крім того, до членів Вищої ради правосуддя застосовуються суворі вимоги щодо несумісності, визначені на конституційному¹²¹ та законодавчому рівнях¹²².

За результатами першого року своєї роботи Вища рада правосуддя констатує, що у нинішньому складі вона є автономним органом суддівського врядування, незалежним від законодавчої та виконавчої влади та здатним уникати будь-якого зовнішнього або внутрішнього тиску.

¹¹⁵ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 131, ч. 2.

¹¹⁶ Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15 січня 1998 року № 22/98-ВР.

¹¹⁷ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III, п.п. 5, 7.

¹¹⁸ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П. 23.

¹¹⁹ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 33.

¹²⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 23, ч. 2.

¹²¹ Конституція України (в редакції від 30 вересня 2016 року). Ст. 131, ч.ч. 6–7.

¹²² Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 6; Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Ст.ст. 2–3.

Стандарти компетенції Вищої ради правосуддя

Судова рада має відігравати визначальну роль у призначенні суддів, їхньому просуванні по службі та вжитті дисциплінарних заходів щодо суддів¹²³.

8. Венеціанська комісія наголосила, у разі, якщо потрібно досягнути справжньої незалежності судової системи, ухвалення всіх рішень стосовно суддівської кар'єри (підвищення по службі, переведення до іншого суду, звільнення з посади) має здійснювати Вища рада правосуддя, а не політичний інститут¹²⁴.

Зазначені рекомендації європейських експертів втілені у законодавчій площині. При цьому надання Вищій раді правосуддя повноважень щодо призначення та переведення суддів, а також виключної компетенції у питаннях стосовно притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та їх звільнення є надзвичайно важливим та реально гарантує суддям свободу здійснювати правосуддя безсторонньо – на підставі власного тлумачення фактів та відповідно до правових норм.

Загалом судова рада повинна мати значну роль щодо низки повноважень, які взаємопов'язані, з тим, щоб вона могла краще захищати і сприяти судовій незалежності та ефективності правосуддя¹²⁵.

9. КРЕС рекомендує, щоб судова рада забезпечувала виконання незалежним чином (бажано самою радою або у співпраці з іншими органами) таких завдань:

- ✓ відбір та призначення суддів;
- ✓ просування суддів по службі;
- ✓ оцінювання суддів;
- ✓ дисциплінарні та етичні питання;
- ✓ навчання суддів;
- ✓ контроль та управління самостійним бюджетом;
- ✓ адміністрування судів;
- ✓ захист іміджу правосуддя;
- ✓ надання висновків іншим гілкам влади держави;
- ✓ співпраця з іншими органами на національному, європейському та міжнародному рівнях;
- ✓ відповідальність перед громадськістю: прозорість та підзвітність¹²⁶.

¹²³ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П. 49.

¹²⁴ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 16.

¹²⁵ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 41.

¹²⁶ Там само. П. 42.

Змінами до Конституції України¹²⁷ та однойменним законом¹²⁸ Вищій раді правосуддя надано широкі повноваження, які забезпечують самостійне виконання Радою більшості із визначених КРЄС завдань, а саме:

- ✓ Вищій раді правосуддя передано вирішення / участь у вирішенні всіх кадрових питань щодо призначення, переведення та звільнення суддів;
- ✓ виключно у Раді сконцентровані всі дисциплінарні провадження щодо суддів;
- ✓ Рада наділена повноваженнями затверджувати окремі ключові для судової системи підзаконні нормативні акти, а також виступати представником судової влади у законотворчій роботі з питань судоустрою та статусу суддів;
- ✓ Вища рада правосуддя бере участь у бюджетному процесі та вирішує окремі питання організаційного характеру в судовій системі;
- ✓ Рада має право і обов'язок співпрацювати з іншими органами, установами та організаціями на національному і міжнародному рівнях;
- ✓ Рада забезпечує незалежність суддів та авторитет правосуддя, що включає обов'язок Ради звітувати перед громадськістю.

Відповідно до висновків ОБСЄ зазначені повноваження Вищої ради правосуддя засвідчують ключову роль цього органу у забезпеченні незалежності, безсторонності, доброчесності та професіоналізму суддів¹²⁹.

Крім того, наведений перелік компетенцій дозволяє позиціонувати Вищу раду правосуддя як об'єднуючий центр судової влади, який не лише опікується проблемними питаннями діяльності судової системи, але й відповідає за розробку стратегічних напрямів функціонування судової влади та їх реалізацію.

Як відзначили експерти Ради Європи, у вітчизняному законодавстві створено законодавчі передумови для того, щоб «Вища рада правосуддя відіграла роль, яка передбачається для таких органів відповідними європейськими документами»¹³⁰.

Діяльність інших органів суддівського врядування щодо забезпечення незалежності суддів

Слід усвідомлювати та враховувати той факт, що може існувати конфлікт між різними функціями судової ради, наприклад між призначенням та навчанням суддів або між навчанням та притягненням до дисциплінарної відповідальності, а також між навчанням та оцінюванням суддів. Одним із шляхів уникнення такого конфлікту є

¹²⁷ Конституція України. Ст. 131, ч. 1.

¹²⁸ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3.

¹²⁹ Висновок ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 5 вересня 2016 року. П. 7. URL: <http://jrc.org.ua/upload/steps/94d8e6a4b926009ff2cfce79b5465bc.pdf> (дата звернення: 09.02.2018).

¹³⁰ Огляд Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції, яку було ухвалено, від 23 лютого 2017 року / складений суддею, членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європ. П. 101.

розмежування різних завдань між різними органами судової ради¹³¹.

10. Для здійснення окремих функцій щодо забезпечення незалежності суддів в системі правосуддя передбачено функціонування низки самостійних органів суддівського врядування¹³², частина з яких підзвітна Вищій раді правосуддя.

Зокрема, добір суддів на посади та їх кваліфікаційне оцінювання забезпечує Вища кваліфікаційна комісія суддів України¹³³. Відповідно до міжнародних стандартів¹³⁴ Вища кваліфікаційна комісія суддів України (Комісія) складається із 16 членів, половина з яких є судьями або судьями у відставці, обраними з'їздом суддів України. Крім того, під час формування складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України враховано рекомендації КРЕС щодо призначення членів – не суддів неполітичними органами¹³⁵: інші 8 членів Комісії обираються/призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, з'їздом адвокатів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та Головою Державної судової адміністрації України¹³⁶.

Відповідно до європейських настанов¹³⁷ професійну підготовку суддів (в тому числі початкову підготовку, підготовку для підтримання кваліфікації та підвищення кваліфікації суддів) під егідою судової влади здійснює спеціальний автономний заклад – Національна школа суддів України, що діє при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України¹³⁸. У 2017 році для потреб проведення заходів спеціальної підготовки Національна школа суддів України сформувала викладацький склад та резерв викладачів у загальній кількості 628 тренерів, переважно із числа суддів, а також науковців, адвокатів, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та інших фахівців у сфері права.

Повноваження щодо кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та фінансового забезпечення судів покладено на Державну судову адміністрацію України¹³⁹. Зазначену структуру було створено як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, проте у 2010 році з метою зміцнення інституційної незалежності судової системи статус Державної судової адміністрації України було змінено шляхом передачі контролю за її

¹³¹ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 43.

¹³² Конституція України. Ст. 131, ч. 10.

¹³³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ V, глава 3.

¹³⁴ Європейська хартія про статус суддів. П. 1.3; Висновок № 17 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року. П. 37. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹³⁵ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 32.

¹³⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 94.

¹³⁷ Висновок № 4 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо належної початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях від 27 листопада 2003 року. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹³⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ V, глава 4.

¹³⁹ Там само. Розділ XI, глава 2.

діяльністю з'їзду суддів України, а в період між з'їздами – Раді суддів України¹⁴⁰. З 2017 року Державна судова адміністрація України підзвітна у своїй діяльності Вищій раді правосуддя¹⁴¹.

11. Функціонування зазначеної кількості органів суддівського врядування викликає неоднакові коментарі з боку міжнародних експертів.

Зокрема, Венеціанська комісія неодноразово висловлювала зауваження щодо недоцільності існування двох окремих органів, які опікуються питаннями суддівської кар'єри¹⁴². На переконання Венеціанської комісії, для забезпечення узгодженого підходу до судової кар'єри Вища кваліфікаційна комісія суддів України повинна стати частиною Вищої ради правосуддя, «можливо, як підрозділ, що відповідає за добір кандидатів на суддівські посади». При цьому Венеціанська комісія вказала, що не існує жодного європейського стандарту, який би визначав, що питання щодо призначення та кар'єри суддів повинні розглядатися єдиним органом¹⁴³.

Водночас ОБСЄ вважає доречним створення окремих незалежних органів із повноваженнями, що стосуються окремих аспектів адміністрування судівництва, не підпорядковуючи їх та уникаючи контролю над ними з боку однієї інституції чи органу, що, на переконання цієї організації, сприятиме уникненню надмірної концентрації влади в одному суддівському органі та охоплення його корпоративізмом¹⁴⁴.

Аналізуючи сучасні здобутки судової реформи у цьому аспекті, слід відзначити оптимізацію організаційних форм і діяльності органів суддівського врядування (зокрема, йдеться про реорганізацію Вищої ради юстиції у Вищу раду правосуддя з істотним розширенням повноважень останньої, зміну у зв'язку з цим функцій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та правового статусу Державної судової адміністрації України), а також забезпечення більш чіткого розмежування повноважень між ними.

При цьому зазначену оптимізацію органів судової влади не можна вважати завершеною з огляду на те, що кінцевим її результатом заплановано створення Єдиного органу управління судової влади, у межах якого мають бути об'єднані функції Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і частково – Ради суддів України¹⁴⁵.

Разом з тим, беручи до уваги, що здійснення судової реформи передбачає покладення значного навантаження на всі без винятку органи суддівського врядування, збереження зазначеної вище системи таких органів в сучасних умовах вбачається цілком обґрунтованим.

¹⁴⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 148, ч. 2.

¹⁴¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 151, ч. 2.

¹⁴² Висновок Венеціанської комісії від 20 березня 2007 року № CDL-AD(2007)003. П. 23; Висновок Венеціанської комісії від 15 червня 2013 року № CDL-AD(2013)014. П.п. 40, 55.

¹⁴³ Висновок Венеціанської комісії щодо пропозицій внесення змін до законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 10 грудня 2013 року № CDL-AD(2013)034. П. 35.

¹⁴⁴ Київські Рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії від 23–25 червня 2010 року. П. 2. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁴⁵ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. П. 5.1; План дій щодо реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки / Рада з питань судової реформи. URL: <http://jrc.org.ua/plan> (дата звернення: 09.02.2018).

12. Водночас консолідація зусиль органів системи правосуддя при виконанні ними своїх повноважень все ще залишається актуальною. Велика кількість органів, що входять до системи правосуддя, складнощі комунікації кожного з них із «зовнішнім середовищем» об'єктивно потребують глибокої та системної координації.

Вища рада правосуддя як єдиний конституційний орган суддівського врядування намагається знайти форми та способи консолідації зусиль, а іноді вже фактично виступає координатором взаємодії органів системи правосуддя між собою, з державними органами інших гілок влади, правоохоронними органами, громадою та закордонними партнерами. У зв'язку із цим вбачається доцільним безпосереднє унормування цієї функції Вищої ради правосуддя під час прийняття відповідних законодавчих змін у подальшому.

Прозорість діяльності Вищої ради правосуддя

Враховуючи значну участь судової ради в управлінні судовою системою, слід гарантувати прозорість її діяльності. Прозорість є визначальним чинником довіри громадян до функціонування судової системи та є гарантією проти загрози політичного впливу або сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та надання преференцій в межах судової влади¹⁴⁶.

13. Одним із завдань, спрямованих на досягнення мети судової реформи, є підвищення прозорості та відкритості правосуддя, в тому числі шляхом забезпечення відкритості інформації про діяльність органів суддівського врядування¹⁴⁷. Вища рада правосуддя констатує належне виконання зазначеного завдання.

Зокрема, на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя¹⁴⁸:

- ✓ оприлюднюються інформація про час проведення та проекти порядків денних засідань Ради¹⁴⁹, при цьому засідання Вищої ради правосуддя, її палат та інших органів за загальним правилом є відкритими;
- ✓ оприлюднюються всі прийняті Вищою радою правосуддя рішення, а також загальні звіти про роботу органу;
- ✓ здійснюється онлайн-трансляція засідань Вищої ради правосуддя, що на сьогодні є безпрецедентним кроком.

Слід звернути особливу увагу на те, що засідання Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя також є відкритими (хоча такий підхід застосовується не всіма європейськими державами¹⁵⁰ та не знаходить однозначної підтримки у міжнародних експертів¹⁵¹). При

¹⁴⁶ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 91.

¹⁴⁷ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. П. 5.5.

¹⁴⁸ Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: <http://www.vru.gov.ua/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁴⁹ Регламент Вищої ради правосуддя : затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (зі змінами). П. 5.6. URL: http://www.vru.gov.ua/legislative_acts_list (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁵⁰ Монреальська універсальна декларація щодо незалежності правосуддя / Перша світова конференція щодо незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 рік. П. 26 (а). URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

цьому з метою забезпечення суддівської незалежності, запобігання зниженню авторитету суддів в очах суспільства та протиправного впливу на них онлайн-трансляція засідань Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя не здійснюється.

Разом з тим рішення, прийняті Дисциплінарними палатами Ради, підлягають офіційному оприлюдненню в загальному порядку¹⁵², незважаючи на неоднозначні коментарі міжнародних інституцій, висловлені з цього приводу. Зокрема, експерти Ради Європи наголосили на зворотному аспекті повної прозорості дисциплінарних процедур: «вони мають подвійний вплив, посилюючи довіру до судової системи шляхом її очищення та притягнення до відповідальності кожного судді, котрий вчинив порушення, а також послаблюючи її, наголошуючи на недієздатності судової системи»; експерти закликали «повторно обміркувати вимогу щодо того, що усі рішення, ухвалені Дисциплінарними палатами, оприлюднюються»¹⁵³.

Таким чином, впроваджуючи у свою діяльність найвищі європейські стандарти організації роботи подібних державних інституцій, Вища рада правосуддя демонструє готовність до відкритого та чесного діалогу із суспільством і прагне отримати належну реакцію у відповідь, в першу чергу, у вигляді зростання довіри громадян до судової системи.

Вища рада правосуддя у сфері законотворення: консультативні висновки щодо законопроектів

Усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів та, загальніше, будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації»¹⁵⁴.

14. Зазначені рекомендації європейських експертів втілені у вітчизняному законодавстві. Зокрема, передбачено повноваження Вищої ради правосуддя надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, а також узагальнювати пропозиції судів, органів

¹⁵¹ Огляд Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції, яку було ухвалено, від 23 лютого 2017 року / складений суддею, членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європи. П. 76.

¹⁵² Інформація про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності / офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/204 (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁵³ Висновок щодо Регламенту Вищої ради правосуддя України, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року / складений суддею, членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європи. П. 31.

¹⁵⁴ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 87.

та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів¹⁵⁵.

У межах виконання зазначеної функції Вищою радою правосуддя у 2017 році було надано п'ять консультативних висновків:

- ✓ стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо кваліфікаційного оцінювання суддів)» від 13 грудня 2016 року № 5536 (висновок Вищої ради правосуддя від 31 січня 2017 року)¹⁵⁶;
- ✓ стосовно проекту Закону України «Про антикорупційні суди» від 1 лютого 2017 року № 6011 (висновок Вищої ради правосуддя від 9 березня 2017 року)¹⁵⁷;
- ✓ стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо судоустрою і статусу суддів)» від 20 лютого 2017 року № 6102 (висновок Вищої ради правосуддя від 6 квітня 2017 року)¹⁵⁸;
- ✓ стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення процедури формування та організації діяльності Вищої ради правосуддя)» від 27 березня 2017 року № 6254 (висновок Вищої ради правосуддя від 13 липня 2017 року)¹⁵⁹;
- ✓ стосовно проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (щодо особливостей ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя в порядку дисциплінарної відповідальності)» від 23 жовтня 2017 року № 7230 (висновок ВРП від 23 листопада 2017 року)¹⁶⁰.

15. При цьому на прикладі опрацювання Верховною Радою України зазначених документів слід констатувати незадовільну процедуру розгляду та врахування висновків і пропозицій судової влади, представником якої у цьому процесі виступає Вища рада правосуддя, під час здійснення законотворчої роботи з питань судоустрою та статусу суддів.

Зокрема, Вища рада правосуддя вважає необхідним визначення на рівні Регламенту Верховної Ради України таких процедур:

- ✓ передбачення часових меж направлення законопроектів на опрацювання до Вищої ради правосуддя з тим, щоб до початку їх розгляду в Парламенті Вища рада правосуддя мала реальну можливість здійснити аналіз відповідної нормотворчої роботи та надати обґрунтовані висновки;

¹⁵⁵ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3, ч. 1, п. 15.

¹⁵⁶ Про надання консультативного висновку до законопроекту № 5536 : рішення Вищої ради правосуддя від 31 січня 2017 року № 182/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/8730> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁵⁷ Про надання консультативного висновку до проекту Закону України «Про антикорупційні суди» (реєстраційний № 6011): рішення Вищої ради правосуддя від 9 березня 2017 року № 475/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/9024> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁵⁸ Про надання консультативного висновку до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо судоустрою та статусу суддів)» (реєстраційний № 6102) : рішення Вищої ради правосуддя від 4 квітня 2017 року № 757/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/9308> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁵⁹ Про надання консультативного висновку до законопроекту № 6254 : рішення Вищої ради правосуддя від 13 липня 2017 року № 2052/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/10580> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶⁰ Про надання консультативного висновку до законопроекту № 7230 : рішення Вищої ради правосуддя від 23 листопада 2017 року № 3763/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12309> (дата звернення: 09.02.2018).

- ✓ оприлюднення висновків Вищої ради правосуддя щодо законопроектів, які стосуються питань правосуддя, на офіційному сайті Верховної Ради України як супровідного документа до відповідного законопроекту;
- ✓ оголошення висновків Вищої ради правосуддя щодо зазначених законопроектів на пленарному засіданні Верховної Ради України під час розгляду законопроекту особою, яка є доповідачем з питання законопроекту, або представником Вищої ради правосуддя безпосередньо після закінчення виступу доповідача.

16. Під час напрацювання проекту конституційних змін¹⁶¹ професійною спільнотою окремо обговорювалося питання щодо доцільності надання Вищій раді правосуддя в контексті зазначених вище повноважень самостійного права законодавчої ініціативи.

Слід зазначити, що Вища рада правосуддя свідомо відмовилася від цього повноваження з метою уникнення власної політизації. Вбачається, що інструментарій, який нині наданий Раді у сфері законотворення, є цілком достатнім для того, щоб ефективно інформувати Парламент про проблеми судової влади, які потребують вирішення на законодавчому рівні.

Зокрема, йдеться про функцію Вищої ради правосуддя щодо узагальнення відповідних пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя і їх спрямування до суб'єктів законодавчої ініціативи¹⁶².

Протягом першого року роботи Вища рада правосуддя не встигла напрацювати процедуру виконання зазначеного повноваження. Так, розпорядженням Голови Вищої ради правосуддя від 15 березня 2017 року у складі Ради було створено робочу групу щодо опрацювання та узагальнення пропозицій органів та установ судової системи стосовно судоустрою і статусу суддів. Водночас, для ефективної діяльності зазначеної робочої групи необхідно розробити порядок напрацювання законодавчих пропозицій системи правосуддя, їх узагальнення, узгодження та направлення суб'єкту законодавчої ініціативи.

Зазначену функцію Вища рада правосуддя розглядає як перспективний напрям своєї діяльності, якому має бути приділено належну увагу в 2018 році.

Повноваження Вищої ради правосуддя стосовно вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя

Визначаючи одним із завдань судової ради захист іміджу правосуддя, КРЕС рекомендувала судовим радам піти далі за надання загальної інформації суспільству у сфері правосуддя та сприяти формуванню правильного сприйняття ролі судді в суспільстві, у тому числі організувати програми з метою покращення розуміння та довіри суспільства до системи правосуддя. На переконання КРЕС, судова рада повинна мати повноваження не лише публічно висловлювати свої погляди, але й вживати усіх необхідних заходів стосовно громадськості,

¹⁶¹ Діяльність Ради з питань судової реформи щодо внесення змін до Конституції України. URL: http://jrc.org.ua/steps/step/vnesennya_zmin_do_konstituciyi_ukrayini# (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶² Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3, ч. 1, п. 15.

політичних органів та, де необхідно, судів для захисту репутації судових інституцій та / або їх членів¹⁶³.

17. У цьому аспекті важливим є визначення на законодавчому рівні повноваження Вищої ради правосуддя стосовно вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя. Водночас, оскільки механізм здійснення цієї функції у законі не конкретизований, напруження необхідних інструментів для захисту іміджу правосуддя зменшувало ефективність відповідної роботи Ради у 2017 році.

Так, за результатами аналізу законопроекту «Про Вищу раду правосуддя» ОБСЄ висловила пропозицію щодо утворення в структурі Ради органу за участю спеціалістів у сфері медіа для розгляду і вирішення проблемних питань, пов'язаних із висвітленням у засобах масової інформації судових справ, розробки та реалізації програм підвищення обізнаності населення у сфері правосуддя, покращення розуміння та довіри суспільства до системи правосуддя, вирішення конфліктів між суддями та засобами масової інформації тощо¹⁶⁴.

Нині таку структуру створено.

Зокрема, 10 лютого 2017 року Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Верховний Суд України, Рада суддів України, Державна судова адміністрація України та Національна школа суддів України уклали Меморандум про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя¹⁶⁵. Метою зазначеної співпраці є, в тому числі, зміцнення та захист незалежності судової влади, підвищення довіри суспільства до судової системи, удосконалення комунікації між судовими органами, а також забезпечення прозорості та відкритої діяльності системи правосуддя України. Для реалізації цілей Меморандуму було створено Комунікаційний комітет системи правосуддя у складі керівників та представників вищенаведених органів¹⁶⁶.

У липні 2017 року Комунікаційний комітет системи правосуддя затвердив Концепцію прямих зв'язків між суспільством і судовою владою¹⁶⁷, а у серпні 2017 року створив Прес-центр судової влади України при Вищій раді правосуддя¹⁶⁸, який нині забезпечує підготовку та оприлюднення публічної інформації про діяльність судової системи, а також зовнішню та внутрішню комунікацію із судовими органами та установами системи правосуддя, засобами масової інформації і громадськістю в Україні та за кордоном¹⁶⁹ (у зв'язку із зазначеним було

¹⁶³ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П.п. 80–86.

¹⁶⁴ Висновок ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 5 вересня 2016 року. П. 11.

¹⁶⁵ Меморандум про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Memorandum_.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶⁶ Комунікаційний комітет системи правосуддя. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/212 (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶⁷ Концепція прямих зв'язків судів з громадськістю. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Додаток_3.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶⁸ Про створення Прес-центру судової влади України при Вищій раді правосуддя та затвердження Положення про Прес-центр судової влади України: спільне рішення від 1 серпня 2017 року. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Додаток_41.pdf (дата звернення: 09.02.2018); Про утворення при Вищій раді правосуддя Прес-центру судової влади України та затвердження Положення про Прес-центр судової влади України: рішення Вищої ради правосуддя від 8 серпня 2017 року № 2384/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/10908> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁶⁹ Офіційний веб-сайт Прес-центру судової влади України. URL: <https://court.gov.ua/press/general/> (дата звернення: 09.02.2018).

припинено діяльність Прес-центру судової влади при Раді суддів України¹⁷⁰). Реалізацію завдань та функцій Прес-центру покладено на управління інформації та забезпечення комунікаційної діяльності секретаріату Вищої ради правосуддя¹⁷¹.

Враховуючи сучасні потреби судової влади та міжнародні рекомендації, Комунікаційний комітет системи правосуддя у 2018 році, серед іншого, планує:

- ✓ збільшити інформування про діяльність судової влади в суспільно-політичних ЗМІ;
- ✓ розвивати присутність судів у соціальних мережах з урахуванням обмежень;
- ✓ створити власні теле- та радіопрограми судової влади України;
- ✓ створити комунікаційні майданчики для обговорення та вирішення проблем взаємодії та уникнення публічного протистояння державних відомств та установ.

Вища рада правосуддя: міжнародне співробітництво

КРЕС також наголошує на важливості співпраці між судовими радами на європейському та міжнародному рівнях стосовно всіх питань, за які ради відповідають на національному рівні. КРЕС віддає належне роботі Європейської мережі судових рад (котра відіграє загальну роль у забезпеченні співпраці між судовими радами) та діяльності Лісабонської мережі і Європейської мережі суддівського навчання (котрі діють у сфері навчання суддів). Їхня робота заслуговує на визнання та підтримку. Ці мережі були корисними партнерами КРЕС¹⁷².

18. У 2017 році Вища рада правосуддя доклала значних зусиль для того, щоб налагодити тісну співпрацю з Європейською мережею рад юстиції. Таку співпрацю Рада розглядає як унікальну можливість встановлення прямих контактів із представниками більш ніж двадцяти рад юстиції країн Європейського Союзу та країн – кандидатів на вступ до Європейського Союзу для обміну досвідом, в тому числі з питань забезпечення суддівської незалежності.

На жаль, Виконавча Рада Європейської мережі рад юстиції не підтримала зазначених прагнень Вищої ради правосуддя з огляду на те, що відповідно до установчих документів цієї організації доступ до діяльності Європейської мережі рад юстиції мають лише її члени та спостерігачі.

При цьому Вищій раді правосуддя було запропоновано сприяння у встановленні прямого діалогу між Радою та членами Європейської мережі рад юстиції. Безумовно, Вища рада правосуддя скористається всіма наданими їй можливостями для використання кращих практик держав-членів Європейського Союзу з метою розвитку та вдосконалення судової влади в Україні.

¹⁷⁰ Про створення прес-служби органів суддівського самоврядування : рішення Ради суддів України від 1 серпня 2017 року № 40. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=7&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁷¹ Положення про Прес-центр судової влади України. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Додаток_41.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁷² Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П.п. 89–90.

19. Крім того, значну допомогу Вищій раді правосуддя у належному усвідомленні та реалізації своєї місії щодо забезпечення незалежності суддів надають інші міжнародні організації, а саме USAID та Рада Європи.

Так, важливо відзначити проведення Програмою USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» загальнонаціонального опитування громадян, суддів та юристів – учасників судових проваджень стосовно незалежності, підзвітності та ефективності судової влади, а також її спроможності підтримувати верховенство права та сприяти подоланню корупції в Україні. Зазначене опитування було проведене у липні – вересні 2017 року та охопило 2268 громадян, 718 суддів та 400 правників. Результати опитування та їх аналіз були надані Вищій раді правосуддя і будуть використані у цій Доповіді.

Проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» було залучено європейських експертів для аналізу Закону України «Про Вищу раду правосуддя»¹⁷³ та Регламенту Вищої ради правосуддя¹⁷⁴ на відповідність їх положень стандартам та рекомендаціям Ради Європи.

За сприяння програм (проектів) міжнародної технічної допомоги, що працюють в Україні у сфері юстиції, Вища рада правосуддя започаткувала двосторонню співпрацю (встановила дружні та партнерські стосунки) з вищими радами правосуддя Португалії, Італії, Польщі, Боснії і Герцеговини, Грузії та Молдови. В рамках цієї співпраці відбувався (відбувається) обмін досвідом та найкращими практиками з актуальних питань реформування судової влади відповідно до європейських стандартів, зокрема, щодо механізмів захисту та гарантування незалежності суддів.

Крім того, з метою підтримки Вищої ради правосуддя у створенні цієї Доповіді Проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» було організовано зустрічі представників судової влади України з експертом Ради Європи, за результатами яких експертом надано важливі методичні рекомендації щодо складення Щорічної доповіді¹⁷⁵.

Вища рада правосуддя: напрями удосконалення діяльності за результатами першого року роботи

20. Протягом 2017 року Вища рада правосуддя докладала максимальних зусиль для ефективного здійснення всіх своїх функцій та успішно реалізувала більшість із них.

¹⁷³ Висновки щодо проекту Закону «Про Вищу раду правосуддя» та Огляд Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в редакції, яку було ухвалено, від 23 лютого 2017 року / складені суддею, членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європи; Додаток до Експертного огляду Закону України «Про Вищу раду правосуддя» в частині змін до Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» щодо Державної пенітенціарної служби від 23 лютого 2017 року / підготовлений паном Еріком Сванідзе, експертом Ради Європи.

¹⁷⁴ Висновок щодо Регламенту Вищої ради правосуддя України, затвердженого рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року / складений суддею, Членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європи.

¹⁷⁵ Звіт місії ад'юнкт-професора доктора Дануте Йочієне, міжнародного експерта Ради Європи «Консультативні зустрічі з розробки Методології Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (місія до м. Києва, Україна, 12–13 жовтня 2017 року).

Разом із тим, аналізуючи результати першого року своєї роботи, Рада не може стверджувати про відмінне виконання всіх покладених на неї завдань, що обумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

Перш за все, слід зазначити про істотний обсяг роботи, яку було покладено на Вищу раду правосуддя після її створення. Так, лише від Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Вища рада правосуддя отримала більше 12 000 нерозглянутих дисциплінарних проваджень. Крім того, на розгляді Ради перебувало ще біля 10 000 «власних» скарг, на додачу до яких щотижня протягом 2017 року Рада приймала в середньому 200–400 скарг на дії суддів. При цьому зазначені скарги та провадження опрацьовувалися лише 12 – на початок року¹⁷⁶ та 16 – із середини березня 2017 року¹⁷⁷ членами Вищої ради правосуддя. З огляду на закінчення строків притягнення до дисциплінарної відповідальності пріоритет у цьому аспекті надавався висновкам та матеріалам, отриманим від Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів судів загальної юрисдикції, а також іншим матеріалам стосовно суддів, які приймали рішення щодо подій на Майдані під час Революції Гідності.

Також на перший план у роботі Вищої ради правосуддя вийшли кадрові призначення: суддів Верховного Суду, матеріали щодо яких Рада безперервно розглядала 8 робочих днів (при цьому рішення по 7 кандидатах були відкладені у зв'язку з наявністю щодо них нерозглянутих скарг), та суддів-«п'ятирічок», матеріали щодо яких потребували негайного розгляду у зв'язку з істотним скороченням кількості працюючих суддів (зокрема, Вищою радою правосуддя у 2017 році розглянуто більш ніж 800 матеріалів стосовно суддів-п'ятирічок).

Крім того, потребували швидкого розгляду і реагування повідомлення суддів про втручання у їхню діяльність, яких до Ради надійшло більше 300.

Якісно новим для Вищої ради правосуддя стало повноваження щодо визначення пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності. Реалізація цього завдання дасть змогу реально і позитивно впливати на стан незалежності суддів через визначення кадрових, фінансових та матеріально-технічних потреб судів, їх врахування під час надання пропозицій до основних напрямків бюджетної політики, а також до проекту закону про Державний бюджет на відповідний рік у частині статей, пов'язаних із функціонуванням судів, органів та установ системи правосуддя.

Осмилення нових завдань та пошук ефективних шляхів їх виконання потребували певного часу, що негативно позначилося на кінцевому результаті. Свою роль у цьому відіграло і неповне укомплектування штату секретаріату Вищої ради правосуддя, організаційна структура якого у зв'язку з виконанням нових функцій збільшилась майже вдвічі, тоді як надане Раді приміщення не розраховане на таку кількість співробітників. Так, чисельність працівників Вищої ради правосуддя становить 325 штатних одиниць, при цьому 93 посади (29 %) нині залишаються вакантними.

¹⁷⁶ Про утворення Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 2 лютого 2017 року № 184/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/8732> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁷⁷ Про внесення змін до складу Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 21 березня 2017 року № 539/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/9088> (дата звернення: 09.02.2018).

Визначаючи першочергові завдання на наступний рік, Вища рада правосуддя також не може не відзначити неповне виконання своєї функції щодо розробки нормативних актів, необхідних для діяльності судової системи. Зокрема, із числа таких документів Вищою радою правосуддя у 2017 році було розроблено і затверджено Порядок відрядження суддів до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення)¹⁷⁸, Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя¹⁷⁹, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя¹⁸⁰ та Положення про службу судової охорони¹⁸¹; погоджено Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників¹⁸² та затверджено Типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» в системі правосуддя¹⁸³.

У зв'язку із цим Вища рада правосуддя має невідкладно завершити роботу з розробки і затвердження/погодження таких нормативних документів:

- ✓ Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему;
- ✓ Типове положення про апарат суду;
- ✓ Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальні управління.

У контексті зазначеного слід зауважити, що Вища рада правосуддя не ставить за мету використати Щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів як додатковий інструмент для звітування про свою діяльність. Детальна інформація про результати роботи Вищої ради правосуддя міститься на офіційному веб-сайті Ради¹⁸⁴ і не потребує дублювання у цьому документі.

Водночас Щорічна доповідь Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів у 2017 році спрямована на відображення сучасного рівня розвитку судової системи у відповідному напрямі, виявлення існуючих проблем у цій сфері та окреслення можливих шляхів їх вирішення.

¹⁷⁸ Про затвердження Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення): рішення Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 54/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/8602> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁷⁹ Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 18 травня 2017 року № 1172/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/9699> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸⁰ Про затвердження Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 5 вересня 2017 року № 2646/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/11171> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸¹ Про затвердження Положення про Службу судової охорони: рішення Вищої ради правосуддя від 21 грудня 2017 року № 4237/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12778> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸² Про погодження Положення про порядок створення та діяльності служби судових розпорядників: рішення Вищої ради правосуддя від 13 червня 2017 року № 1547/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/10074> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸³ Про затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А» в системі правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 5 грудня 2017 року № 3918/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12459> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸⁴ Інформація про результати діяльності Вищої ради правосуддя за 2017 рік. URL: <http://www.vru.gov.ua/statistics> (дата звернення: 09.02.2018).

Як уже зазначалося, Вища рада правосуддя була зацікавлена в отриманні відповідних зауважень і пропозицій від основних структур системи правосуддя і нині у зв'язку з оприлюдненням Щорічної доповіді не вважає цей процес завершеним. Зокрема, всі коментарі органів суддівського врядування і самоврядування, громадських об'єднань щодо першої Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів будуть прийняті до уваги Радою під час підготовки наступних документів.

Діяльність органів суддівського самоврядування у сфері забезпечення незалежності суддів

Судді повинні мати можливість створювати професійні організації, метою яких є захист їхньої незалежності, інтересів та сприяння утвердженню верховенства права, чи приєднуватися до них¹⁸⁵.

21. Питаннями незалежності суддів в Україні опікуються не лише органи судової влади, але й структури суддівського самоврядування, що створюються і діють у нашій державі відповідно до усталених міжнародних стандартів у цій сфері.

Перш за все, слід відзначити, що судді мають рівні з іншими громадянами України права об'єднуватися у громадські організації для захисту своїх прав і свобод¹⁸⁶ та активно використовують зазначені можливості. Зокрема, в Україні діє низка добровільних професійних об'єднань суддів (наприклад, Асоціація суддів України¹⁸⁷, Асоціація розвитку суддівського самоврядування України¹⁸⁸, Асоціація слідчих суддів України¹⁸⁹, Асоціація суддів господарських судів України¹⁹⁰, Всеукраїнська асоціація адміністративних суддів¹⁹¹, секція суддів Асоціації правників України¹⁹² та ін.), які, серед іншого, обговорюють актуальні питання суддівської незалежності, формують та оприлюднюють власні пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення.

Крім цього, в Україні діє професійне суддівське самоврядування¹⁹³, що здійснюється через:

- ✓ збори суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Пленум Верховного Суду;

¹⁸⁵ Рекомендація CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 25.

¹⁸⁶ Конституція України. Ст. 36, ч. 1; Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸⁷ Офіційний веб-сайт Асоціації суддів України. URL: <http://uajudges.org.ua/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸⁸ Офіційний веб-сайт Асоціації розвитку суддівського самоврядування України. URL: <http://arssu.org.ua/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁸⁹ Офіційний веб-сайт Асоціації слідчих суддів України. URL: <https://www.kievskiyud.od.ua/assu> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁹⁰ Офіційний веб-сайт Асоціації суддів господарських судів України. URL: <https://uajcc.org/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁹¹ Сторінка Всеукраїнської асоціації адміністративних суддів у Фейсбукі. URL: <https://www.facebook.com/Всеукраїнська-асоціація-адміністративних-суддів-1264129070331664/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁹² Секція суддів Асоціації правників України. URL: <http://uba.ua/ukr/section/judges/> (дата звернення: 09.02.2018).

¹⁹³ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ VIII.

- ✓ Раду суддів України;
- ✓ з'їзд суддів України.

Діяльність зазначених органів суддівського самоврядування спрямована, в тому числі, на забезпечення належних умов діяльності судів і суддів, утвердження незалежності суду та захист суддів від втручання в їхню діяльність¹⁹⁴.

Професійне суддівське самоврядування є самостійною гарантією незалежності суддів, що закріплена на найвищому державному рівні¹⁹⁵. У свою чергу, з метою практичної реалізації цієї гарантії держава здійснює фінансове забезпечення роботи з'їзду суддів України, спільних зборів суддів місцевих загальних судів та діяльності Ради суддів України за рахунок коштів Державного бюджету України¹⁹⁶.

22. Як відомо, внаслідок перерозподілу функцій органів суддівського врядування і самоврядування, що відбувся у процесі реформування судової системи¹⁹⁷, основні повноваження щодо забезпечення незалежності суддів було передано від Ради суддів України Вищій раді правосуддя¹⁹⁸, водночас Рада суддів України нині відіграє допоміжну роль у цій сфері¹⁹⁹.

Разом із тим до Ради суддів України, за її інформацією, у 2017 році надійшло 74 звернення від суддів з питань, пов'язаних із суддівською незалежністю, на які Рада суддів України реагувала в межах своєї компетенції²⁰⁰. Зокрема, більшість звернень стосувалася питань виплати суддівської винагороди, суддівської вихідної допомоги та розміру довічного утримання судді у відставці (19), повідомлень судів про неправомірні обшуки в судах та вилучення судових справ, обшуки у адвокатів, втручання у здійснення правосуддя (17), решта – надання роз'яснень щодо відпустки судді, неоднакового нарахування премій і надбавок, ненормованого робочого дня судді, стажу роботи судді, охорони приміщень, порушення вимог щодо розподілу справ, забезпечення житлом тощо. Частина звернень стосувалася також дискреційних повноважень Вищої ради правосуддя щодо дисциплінарної відповідальності суддів.

Враховуючи напрацьовану роками практику Ради суддів України, а також суттєві результати діяльності у цій сфері, Вища рада правосуддя вважає необхідною постійну співпрацю із Радою суддів України у питаннях забезпечення суддівської незалежності (що, серед іншого, передбачено законом²⁰¹). Необхідно опрацювати форми об'єднання зусиль Вищої ради правосуддя та Ради суддів України щодо виконання передбачених законом повноважень для того, щоб досягти найвищих стандартів незалежності суддів в Україні.

¹⁹⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ VIII. Ст. 126, ч.ч. 2, 4.

¹⁹⁵ Конституція України. Ст. 130-1; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 5, п. 9; ст. 126, ч. 2.

¹⁹⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 134.

¹⁹⁷ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. П. 5.1.

¹⁹⁸ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Глава 10.

¹⁹⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 133, ч. 8.

²⁰⁰ Детальна інформація про результати роботи Ради суддів України щодо забезпечення незалежності суддів міститься у додатку 3 до цієї Доповіді.

²⁰¹ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 73, ч. 4.

III

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ У ПРОЦЕДУРАХ ЇХ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПІДВИЩЕННЯ ПО СЛУЖБІ

Орган влади, який приймає рішення щодо добору та підвищення суддів по службі, повинен бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади. Для гарантування незалежності такого органу щонайменше половина його членів мають становити судді, обрані самими ж суддями. Проте, коли конституційними або іншими правовими положеннями передбачено, що рішення про добір та підвищення суддів по службі приймає глава держави, уряд або законодавча влада, незалежний та компетентний орган, значна кількість членів якого сформована із суддів, повинен мати повноваження надавати рекомендації або викладати свою точку зору, які відповідний орган, що здійснює призначення, має застосовувати на практиці²⁰².

1. Як відзначила Венеціанська комісія, в Європі способи призначення суддів значно різняться в силу особливостей різних країн та їхніх правових систем. Міжнародні стандарти тяжіють до широкої деполітизації порядку призначення суддів. Утім, не існує жодної моделі призначення суддів, яка була би позбавлена політичної складової і при цьому ідеально відповідала би принципу розподілу владних повноважень і забезпечувала повну незалежність судівництва²⁰³.

«Незаперечно дієвою моделлю», на переконання Венеціанської комісії, є система безпосереднього призначення суддів незалежною радою юстиції²⁰⁴. Разом з тим Венеціанська комісія відзначила, що призначення суддів на посади може робити глава держави за умови забезпечення головної ролі у цьому процесі такого незалежного органу, як рада юстиції. «Пропозиції цього органу можуть відхилитися тільки у виняткових випадках, а президенту не може бути дозволено призначати на суддівську посаду кандидата, який не потрапив до поданого радою списку. Якщо президент має діяти лише в межах подання від незалежної ради суддів, призначення суддів президентом країни не видається процедурою, що може створити проблеми»²⁰⁵.

У свою чергу, КРЄС зауважила, що призначення чи просування суддів офіційним актом глави держави є поширеним з огляду на важливість суддів для суспільства та для того, щоб підкреслити фундаментальну природу їхньої функції, але при цьому глави держав повинні бути зв'язані пропозицією, що подається судовою радою.²⁰⁶

²⁰² Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П.п. 46, 47.

²⁰³ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П.п. 3, 7.

²⁰⁴ Там само. П. 17.

²⁰⁵ Там само. П.п. 13, 14.

²⁰⁶ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. П. 49.

Як уже було зазначено²⁰⁷, в результаті судової реформи процедура призначення суддів в Україні зазнала істотних змін. Так, відповідно до чинної редакції Конституції України призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом²⁰⁸.

Така система призначення суддів була однозначно схвалена Венеціанською комісією, яка відзначила: «Суддів більше не обиратиме Верховна Рада України, а призначатиме Президент України за поданням Вищої ради правосуддя на конкурсних засадах. Ця зміна заслуговує абсолютної підтримки. Президент України все ще відіграє церемоніальну роль: він призначає кандидатів, поданих Вищою радою правосуддя, пропозиції якої будуть обов'язковими для Президента. Закон повинен буде регламентувати можливі затримки чи «глухі кути» у призначенні суддів Президентом України»²⁰⁹.

Зазначені «глухі кути» врегульовано на законодавчому рівні. Зокрема, Президент України зобов'язаний видати указ про призначення судді не пізніше тридцяти днів із дня отримання відповідного подання Вищої ради правосуддя без проведення жодних додаткових перевірок щодо кандидата²¹⁰.

З урахуванням наведеного слід констатувати, що система призначення суддів, сформована в Україні в результаті судової реформи, повною мірою відповідає європейським стандартам суддівської незалежності.

Процедура добору кандидатів на посаду судді

Рішення, які стосуються добору та підвищення суддів по службі, мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади. Прийняття таких рішень має базуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, вмінь та потенціалу, необхідних для вирішення справ при застосуванні закону, зберігаючи повагу до людської гідності²¹¹.

2. Як і в інших європейських країнах²¹², в Україні виокремлено на законодавчому рівні дві самостійні процедури: добір кандидатів на посаду судді та призначення судді на посаду в конкретний суд. Вирішальну роль у процедурі добору кандидатів на посаду судді відіграє Вища кваліфікаційна комісія суддів України, в процедурі призначення судді на посаду – Вища рада правосуддя.

В числі об'єктивних критеріїв добору кандидатів на посаду судді визначено складення двох іспитів:

²⁰⁷ Зокрема, у п. 9 розділу I та п. 9 розділу II цієї Доповіді.

²⁰⁸ Конституція України Ст. 126, ч. 1.

²⁰⁹ Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 14.

²¹⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 80.

²¹¹ Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 44.

²¹² Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів (від 10 липня 1998 року). П. 3.1. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

- ✓ відбіркового іспиту – з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права, володіння державною мовою, особистих морально-психологічних якостей кандидатів;
- ✓ кваліфікаційного іспиту – з метою визначення рівня професійної підготовки та ступеня здатності кандидатів здійснювати правосуддя²¹³.

Варто наголосити, що відбір суддів на посаду виключно за результатами конкурсних іспитів, без врахування заслуг і кваліфікації, не вважається європейськими інституціями єдино правильним варіантом. Зокрема, Венеціанська комісія зазначила: «У деяких країнах суддів призначають за результатами конкурсних іспитів, в інших країнах їх добирають із числа досвідчених практикуючих правників. Обидва методи можуть а priori породити питання. Можна не погодитись із тим, щоб призначення суддів здійснювалися лише на основі іспитів, і додатково враховувати особисті якості кандидатів та їхній досвід, а добір кандидатів із числа досвідчених практиків може викликати побоювання щодо об'єктивності процедури добору»²¹⁴.

Водночас з метою уникнення будь-яких сумнівів щодо об'єктивності процедури добору в Україні призначення суддів на посади відбувається виключно за результатами іспитів. Досвід роботи кандидатів враховується лише у разі отримання кількома учасниками однакових результатів у конкурсі²¹⁵.

Діяльність органів, відповідальних за добір суддів, має бути прозорою; причини щодо прийняття рішень мають надаватися на вимогу заявників. Кандидат, який не пройшов етап добору, повинен мати право оскаржити рішення або принаймні процедуру, згідно з якою було прийняте це рішення»²¹⁶.

3. Прозорість процедури добору кандидатів на посаду судді забезпечується:

- ✓ обов'язком Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розміщувати на своєму офіційному веб-сайті оголошення про проведення добору кандидатів на посаду судді із зазначення терміну для подання документів, який не може бути меншим за 30 календарних днів з дати оприлюднення оголошення²¹⁷;
- ✓ визначенням на законодавчому рівні вичерпного переліку документів, які подаються кандидатами на посаду судді²¹⁸;
- ✓ визначенням та оприлюдненням Вищою кваліфікаційною комісією суддів України порядку складення іспитів та методики оцінювання їх результатів, а також інших документів, що регламентують процедури проведення добору²¹⁹;

²¹³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 70, 73, 78.

²¹⁴ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П. 36.

²¹⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 79, ч.ч. 13–15; розділ XII, п. 14.

²¹⁶ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 48.

²¹⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 70, ч. 1, п. 2.

²¹⁸ Там само. Ст. 71, ч. 1.

²¹⁹ Відповідні документи доступні на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/documents-pp/> (дата звернення: 09.02.2018).

- ✓ оприлюдненням Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (за відсутності відповідних законодавчих вимог, за власним рішенням Комісії) всіх тестових баз, на підставі яких проводитимуться іспити²²⁰;
- ✓ відкритістю відбіркового та кваліфікаційного іспитів, у тому числі шляхом надання права бути присутніми на іспитах та під час перевірки робіт представникам засобів масової інформації, громадських об'єднань, суддям, адвокатам, представникам органів суддівського самоврядування; фіксуванням перебігу кваліфікаційного іспиту за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису²²¹;
- ✓ оприлюдненням на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України результатів іспитів²²²;
- ✓ формуванням на підставі результатів кваліфікаційного іспиту та оприлюдненням на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України рейтингу кандидатів на посаду судді²²³.

Кандидат, який брав участь у складенні відповідного іспиту, може бути присутнім під час перевірки його роботи²²⁴. Крім того, кандидатам надано право оскаржити в судовому порядку можливі порушення процедури проведення кваліфікаційного іспиту²²⁵. При цьому результати іспитів оскарженню не підлягають.

Зважаючи на повну відкритість процедур проведення іспитів, а також їх складання із використанням комп'ютерних програм, слід розраховувати на отримання максимально об'єктивних результатів, у зв'язку із чим (а також з огляду на значну кількість таких іспитів, що запланована на найближчий період) забезпечення можливості оскаржувати результати іспитів не вбачається доцільним.

4. Таким чином, можна стверджувати про формування на законодавчому рівні об'єктивних критеріїв добору кандидатів на посаду судді та засад прозорості діяльності органу, який здійснює добір.

Водночас слід враховувати, що створення зазначених законодавчих конструкцій не є остаточною метою судової реформи та беззаперечною умовою досягнення незалежності суддів на етапі формування суддівського корпусу.

Так, Венеціанська комісія зазначила: «Необхідно, щоб суддя мав почуття правосуддя та почуття справедливості. Однак на практиці може бути складно оцінити ці критерії. При їх застосуванні необхідні прозорі процедури та узгоджена практика»²²⁶.

Більш детальні висновки з цього приводу зробила КРЕС, яка, зокрема, зауважила про загальність формулювань зазначених «об'єктивних критеріїв» відбору суддів у контексті

²²⁰ Усі тестові запитання, на підставі яких проводитимуться іспити, оприлюднені на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://www.vksu.gov.ua/ua/dobir-kandidativ-na-posadu-suddi-vpershe/> (дата звернення: 09.02.2018).

²²¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 72, ч. 2; ст. 78, ч. 4.

²²² Там само. Ст. 73, ч. 4; ст. 78, ч. 11.

²²³ Там само. Ст. 78, ч.ч. 9, 11.

²²⁴ Там само. Ст. 72, ч. 2.

²²⁵ Там само. Ст. 78, ч. 12.

²²⁶ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи. Частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 25.

узгодження теорії з дійсністю. Водночас КРЕС рекомендувала запровадити зазначені критерії, оприлюднити і ввести їх в дію з тим, щоб відповідні органи були зобов'язані діяти відповідно, «і після цього можливо буде уважно вивчити зміст прийнятих критеріїв та їхню практичну дію»²²⁷.

У цьому контексті відзначимо, що в квітні 2017 року було оголошено перший у межах нового судовоустрійного законодавства добір кандидатів на посаду судді місцевого суду²²⁸. Результати цього добору дадуть можливість здійснити аналіз сформованих законодавчих критеріїв добору з точки зору їх практичного застосування.

5. Поки зазначений добір на посаду судді місцевого суду не завершено, станом на кінець 2017 року варто акцентувати увагу на двох аспектах.

5.1. Як свідчить проведене Програмою USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» громадське опитування, суспільна оцінка об'єктивності процедури добору кандидатів на посаду судді є стабільно невисокою – лише 16 % громадян різних вікових, освітніх та професійних груп вважають, що відбір суддів відбувається виключно за критеріями професійної підготовки та високих моральних якостей, прозоро та відкрито²²⁹.

Отже, здійснені законодавчі зміни наразі не обумовили зростання загального рівня довіри суспільства до процесу відбору суддів. Ймовірно, одним із чинників цієї ситуації є загальний низький рівень обізнаності громадськості про перебіг та результати судової реформи. Зокрема, лише від 4 до 13 % опитаних громадян в регіонах і 23 % – в Києві вважають себе обізнаними, принаймні в загальних рисах, про перебіг судової реформи, її елементи, успіхи та проблеми²³⁰.

5.2. Водночас, за інформацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, для участі у доборі на посаду судді місцевого суду подала документи рекордна кількість осіб – 5338, з яких було допущено 4935 осіб. За результатами тестувань з метою перевірки рівня загальних теоретичних знань у сфері права та володіння державною мовою було визначено 700 кандидатів, які продовжили участь у процедурі добору. Після складення анонімного тестування для перевірки рівня особистих морально-психологічних якостей кандидатів щодо 692 з них було розпочато спеціальну перевірку.

Той факт, що найбільша за всі роки кількість кандидатів бере участь в оголошеному у 2017 році доборі на посаду судді місцевого суду, очевидно свідчить на користь позитивного сприйняття фахівцями у сфері права проведених законодавчих змін. Існування великої групи конкурентоспроможних кандидатів на посади суддів, без сумніву, є підґрунтям для практичної реалізації принципу незалежності суддів.

²²⁷ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П.п. 17–25.

²²⁸ Оголошення про добір кандидатів на посаду судді місцевого суду. URL: <https://www.vksu.gov.ua/ua/news/ogoloshieno-dobir-kandidatiw-na-posadu-suddi-misciewogo-sudu/> (дата звернення: 09.02.2018).

²²⁹ Результати загальнонаціонального опитування думки громадян, суддів та юристів – учасників судових проваджень стосовно незалежності, підзвітності та ефективності судової влади, а також її спроможності підтримувати верховенство права та сприяти подоланню корупції в Україні / Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя». Серпень – вересень 2017 року. Слайд 20.

²³⁰ Там само. Слайд 18.

Також можна припустити, що наявність такої великої кількості бажаючих взяти участь у доборі на посаду судді місцевого суду, крім іншого, є наслідком оцінки правниками першого результату практичної реалізації нових правил добору та призначення суддів, а саме конкурсу до Верховного Суду (першої конкурсної процедури, яка була проведена за новим законодавством раніше, ніж процедура добору на посаду судді місцевого суду²³¹).

6. Окремо слід зауважити, що науково-методичне забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо проведення незалежних стандартизованих екзаменувань здійснюється Національною школою суддів України, яка, серед іншого, у 2017 році підготувала 1023 тестових запитання для перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидатів на посаду судді у сфері права та 156 тестових запитань для перевірки рівня володіння державною мовою кандидатом на посаду судді²³².

7. Вимоги до кандидатів на посаду судді та заборони щодо зайняття цієї посади детально визначені на конституційному²³³ та законодавчому рівнях²³⁴.

Зокрема, слід згадати, що в результаті судової реформи підвищено віковий та професійний цензи кандидатів на посаду судді (нині на посаду судді може бути призначений громадянин України, який досяг віку 30 років (до судової реформи необхідним було досягнення віку 25 років) та має стаж професійної діяльності у сфері права не менше 5 років (замість 3 років за попереднім законодавством))²³⁵. Зазначені зміни були схвалені Венеціанською комісією²³⁶.

З метою перевірки відповідності кандидатів на посаду судді встановленим законодавчим критеріям передбачено проведення чотирьох перевірок:

- ✓ перевірка відповідності особи вимогам до кандидата на посаду судді, встановленим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (здійснюється Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на основі поданих документів)²³⁷;
- ✓ спеціальна перевірка в порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади» (здійснюється на підставі запитів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до уповноважених органів)²³⁸;
- ✓ повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, поданої кандидатом на посаду судді (здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції з метою з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення)²³⁹;

²³¹ Детальна інформація про конкурс до Верховного Суду міститься у п.п. 24–29 цього розділу Доповіді.

²³² Більш детальна інформація щодо здійснення Національною школою суддів України науково-методичного забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України міститься у додатку 2 до цієї Доповіді.

²³³ Конституція України. Ст. 127, ч.ч. 2, 3.

²³⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 69; Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Ст.ст. 2, 3.

²³⁵ Конституція України (в редакції від 30 вересня 2016 року). Ст. 127, ч. 3; Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 127, ч. 3.

²³⁶ Висновок Венеціанської комісії від 15 червня 2013 року № CDL-AD(2013)014. П. 26.

²³⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 70, ч. 1, п. 4.

²³⁸ Там само. Ст. 74.

²³⁹ Там само. Ст. 75.

- ✓ перевірка декларації родинних зв'язків (здійснюється Вищою кваліфікаційною комісією суддів України у разі отримання інформації, що може свідчити про недостовірність або неповноту відомостей, поданих у декларації)²⁴⁰.

При цьому фізичним та юридичним особам надано право подавати до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України інформацію щодо кандидатів на посаду судді, яка може свідчити про їх невідповідність установленим нормативним вимогам²⁴¹.

Вбачається, що зазначені заходи здатні забезпечити достатній рівень державного та суспільного контролю за додержанням встановлених законодавчих критеріїв на етапі формування групи кандидатів, здатних взяти участь у конкурсному відборі на посаду судді.

8. Разом із тим варто запропонувати варіанти удосконалення окремих законодавчих вимог до кандидатів на посаду судді.

Так, новелою закону є зобов'язання кандидатів на посаду судді подавати декларацію родинних зв'язків, яка є відкритою для загального доступу²⁴². Водночас вбачається, що зазначене нововведення має половинчастий характер з огляду на таке.

Як зазначено в Європейській хартії про статус суддів, «законом має бути встановлено конкретно зазначені обставини, за яких через попередню діяльність кандидата або його / її близьких родичів можуть виникнути законні та об'єктивні сумніви щодо його незалежності та неупередженості, що може бути перешкодою для призначення до певного суду»²⁴³. При цьому у пояснювальній записці до зазначеного документа зауважено, що, не ведучи мову про абсолютну несумісність, слід, з метою недопущення виникнення сумнівів щодо неупередженості та незалежності судді, уникати ситуацій призначення його до суду у тій місцевості, в якій родич такого судді обіймає високі державні посади²⁴⁴.

Вітчизняним законодавством зобов'язано кандидатів на посаду судді декларувати посади своїх родичів, але при цьому не визначено конкретних підстав, які можуть бути перешкодою для участі у процедурах добору або призначення судді (крім зазначення у відповідній декларації недостовірності поданих відомостей)²⁴⁵.

У зв'язку із цим в контексті наведених міжнародних документів слід рекомендувати законодавчі вимоги стосовно декларування кандидатами на посаду судді своїх родинних зв'язків доповнити зазначенням відповідних правових наслідків у вигляді обмежень для кандидатів щодо участі у конкурсах на посади суддів у суди тієї місцевості, в якій їхні близькі родичі обіймають високі державні посади.

²⁴⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 76, ч. 5.

²⁴¹ Там само. Ст. 74, ч. 3.

²⁴² Там само. Ст. 76, ч.ч. 1–3.

²⁴³ Європейська хартія про статус суддів. П. 3.2.

²⁴⁴ Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів. П. 3.2. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/EU_Standarts_book_web-1.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

²⁴⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 76, ч. 6.

Конкурсні засади призначення на посаду судді

9. На конституційному рівні закріплені конкурсні засади призначення на посаду судді²⁴⁶ (що застосовуються у всіх випадках призначення судді на посаду до суду будь-якої інстанції, за винятком випадків реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому суддя обіймає посаду судді, а також переведення судді в порядку дисциплінарної відповідальності²⁴⁷), що «відповідає передовому досвіду міжнародних та європейських стандартів правосуддя»²⁴⁸.

Таким чином, будь-яка вакантна посада судді може бути заміщена лише за результатами конкурсу, який проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України між кандидатами на посаду судді, які успішно пройшли добір та перебувають у резерві, та працюючими суддями, якщо такі виявили бажання обійняти цю посаду, на рівних умовах на підставі результатів кваліфікаційних іспитів або кваліфікаційного оцінювання (залежно від категорії осіб та рівня суду, до якого проводиться конкурс)²⁴⁹.

При цьому прозорість конкурсної процедури забезпечується:

- ✓ визначенням і оприлюдненням Вищою кваліфікаційною комісією суддів України порядку проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді²⁵⁰ та умов проведення оголошених конкурсів²⁵¹;
- ✓ обов'язком Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оприлюднити відповідне оголошення про проведення конкурсу не пізніше як за місяць до дня проведення конкурсу²⁵²;
- ✓ оприлюдненням інформації про подання заяв для участі у конкурсі на заміщення конкретної вакантної посади судді²⁵³;
- ✓ проведенням Вищою кваліфікаційною комісією суддів України конкурсу на зайняття вакантних посад суддів на основі рейтингу кандидатів, які взяли участь у відповідному конкурсі (тобто конкурс на зайняття вакантної посади судді полягає у визначенні учасника конкурсу, який має вищу позицію за рейтингом)²⁵⁴.

10. Додатковим до зазначених вище інструментом забезпечення об'єктивності процедур відбору суддів та усунення політичних міркувань у цьому процесі виступає Вища рада правосуддя, яка розглядає кандидатури рекомендованих Вищою кваліфікаційною комісією

²⁴⁶ Конституція України. Ст. 128, ч. 2.

²⁴⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 82, ч.ч. 3, 4.

²⁴⁸ Висновок Венеціанської комісії від 15 червня 2013 року № CDL-AD(2013)014. П. 27.

²⁴⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 79, ч.ч. 8, 9, 11.

²⁵⁰ Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді : затверджено рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 02 листопада 2016 року № 141/зп-16. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/konkurs-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliektualnoi-wlasnosti/dokumenty4/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁵¹ Умови проведення конкурсів та інші документи, які стосуються конкурсних процедур, розміщені на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/konkurs-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliektualnoi-wlasnosti/dokumenty4/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁵² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 79, ч. 3.

²⁵³ Відповідна інформація оприлюднюється на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁵⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 79, ч. 12.

суддів України переможців конкурсу, керуючись власною оцінкою обставин, пов'язаних із кандидатом на посаду судді²⁵⁵.

При цьому у разі, якщо Вища рада правосуддя матиме обґрунтовані сумніви щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням, або якщо буде встановлено порушення визначеного законом порядку призначення на посаду судді, Вища рада правосуддя відмовляє у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду²⁵⁶.

Додержання нових стандартів суддівської незалежності у процедурах призначення суддів, що розпочалися до судової реформи

11. Події Революції Гідності та судова реформа зупинили процедури призначення суддів вперше строком на п'ять років, що здійснювалися Президентом України.

У зв'язку з цим велика кількість кандидатів, які успішно пройшли добір на посаду судді, лишилася в резерві. Так, за оприлюдненими даними станом на 14 травня 2015 року у резерві кандидатів на посаду судді вперше перебувало 1197 осіб, серед яких було 16 осіб з першого (термін перебування у резерві закінчився 29 червня 2015 року), 638 осіб з другого (термін перебування у резерві закінчувався у листопаді 2015 року) та 543 особи з третього (термін перебування у резерві закінчувався у грудні 2016 року) доборів, проведених Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідно до вимог Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року²⁵⁷.

Під час вирішення питання щодо правового статусу зазначених осіб необхідно було взяти до уваги два основних фактори:

- ✓ успішні результати іспитів цих осіб могли бути результатом політичного впливу та необ'єктивно відображати компетентність кандидатів;
- ✓ виходячи із засад законності та справедливості, потребують належного врахування результати підготовки добросовісних кандидатів, продемонстровані у доборах на посаду судді, але не реалізовані у зв'язку зі зміною політичного режиму.

Враховуючи наведені вище аспекти та маючи на меті забезпечити призначення на посаду судді лише високопрофесійних осіб, які відповідають вимогам чинного закону до кандидата на цю посаду, зазначену проблему було вирішено так:

- ✓ кандидатам на посаду судді з другого²⁵⁸, а потім і з третього²⁵⁹ доборів, яких було зараховано до резерву та включено до рейтингового списку, а також кандидатам, щодо

²⁵⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 79, п.п. 17–19.

²⁵⁶ Там само. Ст. 79, п. 19.

²⁵⁷ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» (щодо забезпечення наповнення резерву на заміщення вакантних посад суддів)» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2429%E0&skl=9 (дата звернення: 09.02.2018).

²⁵⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII (в першій редакції). Розділ XII, п. 29.

²⁵⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII (в редакції від 15 грудня 2017 року). Розділ XII, п. 29.

яких Вищою кваліфікаційною комісією суддів України було внесено рекомендації Вищій раді юстиції, але яких не було призначено на посаду судді, надано право взяти участь у доборі на посаду судді місцевого суду, що проводиться відповідно до нового судоустрійного законодавства²⁶⁰;

- ✓ зазначених кандидатів звільнено від складання відбіркового іспиту та проходження спеціальної підготовки²⁶¹;
- ✓ при цьому кандидати на посаду судді з попередніх доборів повторно проходять спеціальну перевірку та складають кваліфікаційний іспит, за результатами якого нарівні з іншими кандидатами беруть участь у конкурсі на зайняття посади судді²⁶²;
- ✓ кандидати, які мають рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про призначення на посаду судді до судів, які знаходяться в районі проведення антитерористичної операції і в яких неможливо здійснювати правосуддя, можуть брати участь у конкурсі на зайняття вакантних посад судді у судах Донецької та Луганської областей без повторного складання кваліфікаційного іспиту²⁶³.

Додаткову гарантію передбачено для тих кандидатів, які пройшли всі етапи конкурсу на посаду судді відповідно до попереднього закону і стосовно яких Вищою радою юстиції на підставі рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вже було внесено подання Президентові України. Зокрема, у разі якщо такі кандидати набрали більше 75 % максимально можливого бала кваліфікаційного іспиту, вони мають право взяти участь у конкурсі на посаду судді місцевого суду на підставі вже набраних балів, без повторного складання кваліфікаційного іспиту. Такі кандидати зобов'язані пройти повторно лише спеціальну перевірку²⁶⁴.

Вбачається, що запропоноване законодавче врегулювання правового статусу осіб, які брали участь у конкурсних процедурах на посаду судді до початку судової реформи, є таким, що максимально врахувало як інтереси зазначених кандидатів з одного боку, так і потребу належної реалізації результатів судової реформи, нові стандарти суддівської незалежності та проблему дефіциту кадрів в судовій системі держави – з іншого.

12. У результаті 410 кандидатів із минулих доборів на посаду судді подали документи для участі в доборі 2017 року за наведеною вище процедурою та нині проходять спеціальну перевірку (за даними Вищої кваліфікаційної комісії суддів України).

При цьому у зв'язку із законодавчими змінами, що відбулися у грудні 2017 року²⁶⁵, Вища кваліфікаційна комісія суддів України оголосила про додатковий строк для прийняття документів від учасників третього добору на посаду судді для участі в доборі 2017 року²⁶⁶, внаслідок чого кількість зазначених осіб прогнозовано збільшиться.

²⁶⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 29.

²⁶¹ Там само. Розділ XII, п. 29.

²⁶² Там само. Розділ XII, п. 29.

²⁶³ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III, п. 13.

²⁶⁴ Там само. Розділ III, п. 13.

²⁶⁵ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Розділ 5, п. 17, пп. «в»).

²⁶⁶ Оголошення до уваги кандидатів, які мають право взяти участь у доборі на посаду судді без складання відбіркового іспиту та проходження спеціальної підготовки / Вища кваліфікаційна комісія суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/news/do-uwagi-kandidatiw-iaki-maiut-prawo-wziati-utchast-u-dobori-na-posadu-suddi-biez-skladiennia-widbirkowogo-ispitu-ta-prochodziennia-specialnoi-pidgotowkki/> (дата звернення: 09.02.2018).

Навчання суддів. Підтримання кваліфікації

Судді повинні забезпечуватися теоретичним, практичним початковим навчанням та навчанням без відриву від роботи, яке повністю фінансується державою²⁶⁷.

13. Реалізація принципу незалежності великою мірою залежить від рівня професіоналізму кожного конкретного судді. У зв'язку із цим професійна підготовка визнається європейськими інституціями важливим елементом для забезпечення незалежності суддів, якості та ефективності судової системи²⁶⁸.

Зокрема, КРЕС рекомендує введення обов'язкової початкової підготовки суддів за програмами, які відповідають професійному досвіду осіб, що призначаються на посаду судді²⁶⁹.

На виконання зазначених рекомендацій здійснювана Національною школою суддів України початкова підготовка суддів (для кандидатів, які мають стаж роботи на посаді помічника судді щонайменше три роки, – протягом 3 місяців без проходження стажування у судах²⁷⁰, для всіх інших кандидатів – протягом 12 місяців із урахуванням практичного компонента²⁷¹) є обов'язковою складовою процедури добору кандидатів на посаду судді.

Як відзначає Національна школа суддів України, спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді у 2018 році здійснюватиметься відповідно до Програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді з використанням тренінгів як переважної форми підготовки і буде спрямована на розширення та поглиблення юридичних знань, формування суддівських навичок, а також розуміння соціального контексту відправлення правосуддя²⁷².

Окремо від базових знань, які необхідно мати суддям ще до того, як вони обіймуть свої посади, судді «приречені на постійне навчання та підготовку»²⁷³.

14. Водночас згідно із рекомендаціями КРЕС підвищення кваліфікації повинно базуватися на добровільній участі суддів. Обов'язкове підвищення кваліфікації КРЕС допускає у виняткових випадках (наприклад, коли суддя переходить на нову посаду або приступає до виконання нового для себе типу роботи чи функцій, або у випадку фундаментальних змін у законодавстві)²⁷⁴.

²⁶⁷ Рекомендація CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 56.

²⁶⁸ Велика хартія суддів. П. 8.

²⁶⁹ Висновок № 4 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях від 27 листопада 2003 року. П. 26.

²⁷⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 70, ч. 2.

²⁷¹ Там само. Ст. 77, ч. 3.

²⁷² Більш детальна інформація щодо здійснення початкової підготовки кандидатів на посаду судді та інших напрямів діяльності Національної школи суддів України міститься у додатку 2 до цієї Доповіді.

²⁷³ Висновок № 4 (2003) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях. П. 31.

²⁷⁴ Там само. П. 37.

Натомість в Україні запроваджено обов'язкову підготовку суддів у Національній школі суддів України для підтримання кваліфікації не рідше одного разу на три роки, за результатами якої викладачі (тренери) проводять регулярне оцінювання судді²⁷⁵.

Зазначена підготовка проводиться відповідно до календарного плану підготовки суддів для підтримання кваліфікації, стандартизованих програм і програм підготовки відповідних категорій суддів. Тематика підготовки формується Національною школою суддів України з урахуванням потреб суддів на підставі отриманої від судів (усіх рівнів (інстанцій) та юрисдикцій) і органів у системі судового устрою інформації щодо актуальних тем підготовки суддів, а також відповідно до наданих КРЕС рекомендацій у цій сфері²⁷⁶.

Загалом у 2017 році Національна школа суддів України, за її інформацією, забезпечила підготовку для підтримання кваліфікації 2649 суддів та періодичне навчання 6085 суддів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації.

Очевидно, що діяльність Національної школи суддів України спрямована на впровадження провідних європейських стандартів якості періодичного навчання суддів. Водночас у світлі рекомендацій інституційних органів Ради Європи вбачається доцільним розглянути питання щодо впровадження добровільних засад навчання суддів впродовж перебування на посаді з метою уникнення бюрократизації та формалізації цієї процедури. Безсумнівно, що пропонується підготовка має бути достатньо привабливою, щоб у судді виникало бажання брати в ній участь, оскільки добровільна участь є найкращою гарантією ефективності²⁷⁷.

Оцінювання суддів в контексті їхньої незалежності

З метою сприяння ефективному здійсненню правосуддя та постійному підвищенню його якості держави-члени мають впроваджувати системи оцінювання суддів органами судової влади. Якщо органи судової влади встановлюють системи для оцінювання роботи суддів, такі системи мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Ці критерії повинен оприлюднити компетентний судовий орган. Процедурою має бути передбачений дозвіл суддям висловлювати погляди щодо власної діяльності та її оцінювання, а також оскаржувати оцінювання в незалежному органі влади або суді.²⁷⁸

²⁷⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 89–90.

²⁷⁶ Висновок № 3 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, від 19 листопада 2002 року. П. 47; Висновок № 4 (2003) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях. П. 44; Висновок № 7 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи з питання «Правосуддя та суспільство» від 25 листопада 2005 року. П.п. 20, 29; Висновок № 9 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права від 10 листопада 2006 року. П.п. 11, 13. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁷⁷ Висновок № 4 (2003) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях. П. 34.

²⁷⁸ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П.п. 42, 58.

15. Як відзначає КРЕС, незалежність судової влади не означає, що судді не є відповідальними за свою діяльність. Необхідним є підтримання та покращення якості та ефективності судових систем в інтересах всіх громадян²⁷⁹.

Водночас основна увага КРЕС зосереджена на проблемі узгодження оцінювання із незалежністю судової влади. «Коли індивідуальне оцінювання має наслідки для підвищення судді, розміру заробітної платні та пенсії, або може навіть призвести до його / її відставки, існує ризик, що суддя, якого оцінюють, буде вирішувати справу не у відповідності до неупередженого тлумачення фактів та закону, а таким чином, що можливо задовольнятиме оцінювачів»²⁸⁰.

Виступаючи за необхідність оцінювання роботи суддів з метою покращення якості правосуддя, але наголошуючи, що таке оцінювання не має створювати загрози судовій незалежності, яка «повинна бути найважливішою в усі часи», КРЕС, серед іншого, рекомендує:

- ✓ впроваджувати процедури неформального оцінювання (зокрема, надання суддям можливості проводити самооцінювання, отримувати відгуки та неформальний перегляд роботи від колег) з метою вдосконалення навиків суддів та, як наслідок, якості судочинства в цілому, за умови, що такі процедури здатні забезпечити відправлення правосуддя на найвищому рівні та належну відповідальність в демократичному суспільстві²⁸¹;
- ✓ в іншому випадку проводити формальне оцінювання, що має ґрунтуватись на об'єктивних кількісних та якісних критеріях та здійснюватись, в першу чергу, суддями. Ради судової влади можуть відігравати певну роль у цьому процесі. Оцінювань Міністерством юстиції або іншими сторонніми органами слід уникати²⁸²;
- ✓ проводити індивідуальне оцінювання судді окремо від перевірок роботи суду в цілому і від дисциплінарних проваджень²⁸³;
- ✓ не використовувати результати оцінювання для визначення розміру суддівської винагороди та звільнення судді з посади, крім виняткових обставин. При цьому КРЕС схвалює проведення оцінювання роботи судді під час вирішення питання щодо його підвищення²⁸⁴;
- ✓ забезпечувати можливість суддям висловлювати свою думку стосовно процедури та попередніх результатів оцінювання, а також оскаржувати результати оцінювання²⁸⁵;
- ✓ забезпечувати конфіденційність процесу та результатів індивідуальних оцінювань з метою забезпечення незалежності судочинства та безпеки судді²⁸⁶.

Вітчизняним законодавством передбачено кілька процедур оцінювання суддів, які в цілому сформовані відповідно до рекомендацій КРЕС.

²⁷⁹ Висновок № 17 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади від 24 жовтня 2014 року. П. 4. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁸⁰ Там само. П. 6.

²⁸¹ Там само. П. 49 (1, 4).

²⁸² Там само. П.п. 23, 30, 31, 37, 49 (6, 8).

²⁸³ Там само. П. 29.

²⁸⁴ Там само. П.п. 27, 49 (12, 13).

²⁸⁵ Там само. П. 49 (11).

²⁸⁶ Там само. П.п. 48, 49 (14).

Зокрема, існує регулярне та кваліфікаційне оцінювання. Регулярне оцінювання проводиться у формальних (викладачами Національної школи суддів України за результатами підготовки для підтримання кваліфікації) та неформальних процедурах (іншими суддями відповідного суду або самим суддею шляхом заповнення анкети самооцінки)²⁸⁷. Для кваліфікаційного оцінювання передбачена виключно формальна процедура²⁸⁸.

16. Крім того, закон передбачає можливість проведення громадськими об'єднаннями незалежного оцінювання роботи судді в судових засіданнях. Відповідне оцінювання здійснюється шляхом заповнення анкети, що містить інформацію про тривалість розгляду справи, дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, культуру спілкування, рівень неупередженості судді, рівень задоволення поведінкою судді учасниками процесу, зауваження щодо ведення процесу, інші відомості. Така анкета може бути включена до суддівського дос'є²⁸⁹.

Доцільність існування такої процедури викликає сумніви, на що, зокрема, звернула увагу і Венеціанська комісія. Так, було зауважено, що оцінювання роботи судді громадськими об'єднаннями цілком допустимі, однак викликає стурбованість можливість включення таких оцінювань у дос'є судді. Адже очевидно, що громадські об'єднання не обов'язково є об'єктивними. Крім того, окремі питання анкети напряду залежать від рівня ознайомлення особи, яка здійснює оцінювання, з правилами ведення судового процесу та від її задоволення результатами судового розгляду. Венеціанська комісія відзначила, що існування процедури здійснення незалежного оцінювання роботи судді громадськими об'єднаннями у тій формі, в якій вона передбачена Законом України «Про судоустрій і статус суддів», може становити ризик серйозного втручання в незалежність суддів²⁹⁰.

17. У контексті європейських стандартів оцінювання суддів слід відзначити певний номінальний характер процедури регулярного оцінювання судді викладачами Національної школи суддів України з огляду на підстави проведення такого оцінювання та його критерії²⁹¹.

Очевидно, що найбільшою мірою меті проведення оцінювання як зворотного відгуку про роботу суддів, оцінки якості і кількості виконаних ними завдань²⁹² відповідає процедура кваліфікаційного оцінювання суддів, здійснювана Вищою кваліфікаційною комісією суддів України²⁹³.

Кваліфікаційне оцінювання проводиться з метою визначення здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за критеріями компетентності, професійної етики та доброчесності. Воно включає складання іспиту, дослідження дос'є та проведення співбесіди із суддею і є обов'язковою передумовою будь-яких службових просувань: переведення до іншого суду того самого рівня або підвищення по службі²⁹⁴.

²⁸⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 90.

²⁸⁸ Там само. Ст.ст. 83, 85.

²⁸⁹ Там само. Ст. 90, ч.ч. 2, 5.

²⁹⁰ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П.п. 65–70.

²⁹¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 90, ч.ч. 2, 3.

²⁹² Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П. 7.

²⁹³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 83–86.

²⁹⁴ Там само. Ст.ст. 83, 85.

Об'єктивність та прозорість кваліфікаційного оцінювання забезпечуються:

- ✓ визначенням та оприлюдненням Вищою кваліфікаційною комісією суддів України порядку та методології кваліфікаційного оцінювання, показників відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засобів їх встановлення, порядку формування і ведення суддівського досьє, а також програм відповідних іспитів²⁹⁵;
- ✓ оприлюдненням Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (за відсутності відповідних законодавчих вимог, за власним рішенням Комісії) всіх тестових баз, на підставі яких проводитимуться іспити в процедурі кваліфікаційного оцінювання²⁹⁶;
- ✓ відкритістю процедури кваліфікаційного оцінювання, зокрема наданням будь-яким заінтересованим особам можливості бути присутніми на кожному його етапі та під час оцінювання результатів²⁹⁷;
- ✓ проведенням оцінювання за критерієм професійної компетентності (формування завдань іспиту) з урахуванням принципів інстанційності та спеціалізації²⁹⁸;
- ✓ відкритим доступом (за винятком персональних даних) до суддівського досьє²⁹⁹.

Визначення на законодавчому рівні вимоги щодо обов'язкового проходження кваліфікаційного оцінювання суддями, які прагнуть отримати підвищення по службі, та використання результатів такого оцінювання як основи для прийняття рішень щодо будь-яких службових просувань суддів³⁰⁰ слід визнати ефективним засобом покращення якості судочинства в сучасних умовах.

Держави-члени мають чітко відокремлювати оцінювання від дисциплінарних заходів та проваджень. Крім виключних обставин, звільнення з посади не має бути наслідком одних лише незадовільних результатів оцінювання. Однак звільнення може стати наслідком у разі, якщо об'єктивні результати оцінювання прямо підтверджують нездатність чи небажання судді виконувати свої суддівські обов'язки на мінімально прийнятному рівні. В усіх таких випадках потреба процесуальних правових засобів захисту для судді є надзвичайно важливою і цього потрібно неухильно дотримуватись³⁰¹.

18. Водночас Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд» було визначено обов'язок всіх суддів підтвердити здатність здійснення ними правосуддя у судах, в яких вони обіймають посади, шляхом проходження кваліфікаційного оцінювання³⁰².

²⁹⁵ Усі зазначені документи доступні на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumenty/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁹⁶ Усі тестові запитання, на підставі яких проводитимуться іспити, оприлюднені на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/tiestowi-zapitanniaia/> (дата звернення: 09.02.2018).

²⁹⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 85, ч. 2.

²⁹⁸ Там само. Ст. 85, ч. 2.

²⁹⁹ Там само. Ст. 85, ч. 7.

³⁰⁰ Там само. Ст. 79, ч.ч. 8, 9, 11.

³⁰¹ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П.п. 29, 44, 49.

³⁰² Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ II, п. 6.

При цьому негативні наслідки первинного кваліфікаційного оцінювання є підставою для відсторонення судді від здійснення правосуддя та направлення його для перепідготовки до Національної школи суддів України із подальшим проведенням повторного кваліфікаційного оцінювання. Непідтвердження можливості здійснення правосуддя у відповідному суді за результатами повторного кваліфікаційного оцінювання є підставою для звільнення судді з посади³⁰³.

Зазначені положення викликали тривалі дискусії та отримали низку негативних відгуків з боку як вітчизняних суддів, так і міжнародних експертів.

Зокрема, як відомо, КРЕС неодноразово зауважувала, що конституційна легітимність окремих суддів, які вже були призначені в належному порядку, не може бути поставлена під сумнів заходами законодавчої або виконавчої влади, які впроваджуються внаслідок політичної зміни державної влади³⁰⁴.

Привести правові наслідки непроходження суддями оцінювання до європейських стандартів закликала і Венеціанська комісія на початку 2015 року³⁰⁵.

19. Разом з тим проведення кваліфікаційного оцінювання всіх працюючих суддів вбачалося єдиним дієвим заходом в умовах низького рівня довіри суспільства до чесності та компетентності судових органів.

Враховуючи попередні зауваження Венеціанської комісії щодо невідповідності встановлених законом наслідків кваліфікаційного оцінювання працюючих суддів положенням Конституції України, вимоги щодо обов'язкового підтвердження суддею відповідності займаній посаді шляхом проходження кваліфікаційного оцінювання були підтверджені на конституційному рівні³⁰⁶. Після цього Венеціанська комісія в цілому погодила можливість провести оцінювання всіх звичайних суддів України з огляду на їх професіоналізм, етичність та чесність, акцентувавши, що це є надзвичайним заходом, який має бути обмеженим в часі, проведеним швидко та ефективно з найвищою мірою обережності³⁰⁷.

Очевидно, що визначення кваліфікаційного оцінювання як обов'язкової умови для продовження кар'єри судді перебуває на межі гарантій щодо забезпечення незалежності суддів, з одного боку, та забезпечення права громадян України на справедливий суд – з іншого.

Водночас, враховуючи ставлення суспільства до судової влади (зокрема, за даними дослідження, проведеного Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, судову владу українці вважають найбільш корумпованою сферою³⁰⁸,

³⁰³ Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ II, п. 6.

³⁰⁴ Висновок № 18 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії від 16 жовтня 2015 року. П. 44.

³⁰⁵ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П. 91.

³⁰⁶ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Розділ I, п. 16, пп. «б»

³⁰⁷ Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П.п. 38, 44.

³⁰⁸ Антикорупційна стратегія на 2014 – 2017 роки. Розділ 3. Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції. П. 1.

за результатами опитування, проведеного Програмою USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя», судам довіряють лише 16 % громадян³⁰⁹), слід визнати необхідність проведення зазначеного оцінювання всіх працюючих суддів України, адже проходження цієї процедури не викликатиме істотних проблем у компетентних суддів.

20. Нині основною проблемою процедури обов'язкового кваліфікаційного оцінювання вбачається недотримання строків її проведення, що обумовлено об'єктивними та суб'єктивними причинами.

Зокрема, після визначення на законодавчому рівні безпрецедентної вимоги щодо встановлення відповідності всіх працюючих суддів займаним посадам³¹⁰ у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України та Раді суддів України певний час тривали розробка, обговорення та погодження нормативних документів, які б дозволили розпочати процедуру відповідного кваліфікаційного оцінювання суддів³¹¹. Так, перші порядок проведення кваліфікаційного оцінювання³¹² та положення про складення іспиту³¹³ були погоджені Радою суддів України лише у грудні 2015 року. При цьому Рада суддів України відзначила належне врахування у зазначених документах позицій суддівської спільноти та створення правової основи для повного, об'єктивного, неупередженого та відкритого оцінювання суддівського корпусу³¹⁴.

З іншого боку, незважаючи на обов'язковість проходження оцінювання, воно не може бути здійснене всупереч волі судді, тому підставою для його проведення, за загальним правилом, є відповідна заява судді³¹⁵. У свою чергу, процес подання самими суддями заяв про проведення кваліфікаційного оцінювання також тривав досить повільно.

За даними Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, у 2016 році до списку для проходження кваліфікаційного оцінювання було включено 381 суддю (детальна інформація щодо процесу проходження оцінювання зазначеними суддями міститься на сайті Комісії³¹⁶).

³⁰⁹ Результати загальнонаціонального опитування думки громадян, суддів та юристів – учасників судових проваджень стосовно незалежності, підзвітності та ефективності судової влади, а також її спроможності підтримувати верховенство права та сприяти подоланню корупції в Україні / Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя». Серпень – вересень 2017 року. Слайд 16.

³¹⁰ Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ II, п. 6.

³¹¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 83, ч. 4; ст. 85, ч. 2.

³¹² Порядок та методологія кваліфікаційного оцінювання судді, затверджений рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 21 жовтня 2015 року № 67/зп-15 та погоджений рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2015 року № 14. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumenti/> (дата звернення: 09.02.2018).

³¹³ Положення про складення іспиту та методику його оцінювання під час кваліфікаційного оцінювання судді, затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 26 жовтня 2015 року № 70/зп-15 та погоджене рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2015 року № 15. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumenti/> (дата звернення: 09.02.2018).

³¹⁴ Рада суддів України погодила Порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання суддів і Положення про порядок складання іспиту. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/view/rada-suddiv-ukraini-pogodila-poradok-ta-metodologiju-kvalifikacijnogo-ocinuvanna-suddiv-i-polozenna-pro-poradok-skladanna-ispitu> (дата звернення: 09.02.2018).

³¹⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 83, ч. 3; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 83, ч. 4.

³¹⁶ Довідкова інформація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо оцінювання суддів. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/> (дата звернення: 09.02.2018).

Результати проведеного оцінювання цих суддів у зв'язку із законодавчими змінами сумнівам не піддаються³¹⁷.

У подальшому внаслідок змін судоустрійного законодавства та початку конкурсу до Верховного Суду процедуру кваліфікаційного оцінювання було істотно загальмовано.

21. На виконання вимог нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів»³¹⁸ після 30 вересня 2016 року Вищою кваліфікаційною комісією суддів України було створено оновлену правову основу для здійснення кваліфікаційного оцінювання³¹⁹. Рішенням Комісії від 20 жовтня 2017 року було призначено, а 30 жовтня розпочалось проведення кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді 999 суддів місцевих та апеляційних судів, у тому числі суддів, п'ятирічний строк повноважень яких закінчився.

У межах науково-методичного забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Національною школою суддів України було розроблено вісім програм іспитів під час кваліфікаційного оцінювання суддів апеляційних і місцевих судів на відповідність займаним посадам, а також 4800 тестових запитань і 40 модельних судових справ для проведення іспитів (по 1200 тестових запитань та по 10 модельних судових справ з адміністративної, цивільної, господарської та кримінальної спеціалізації)³²⁰.

Станом на кінець 2017 року 959 із зазначених 999 суддів місцевих та апеляційних судів пройшли тестування особистих морально-психологічних якостей і загальних здібностей, 304 судді пройшли інтерв'ю із психологами. Процедура оцінювання триває.

На сьогодні питання щодо проведення швидкого кваліфікаційного оцінювання суддів є нагальним в контексті необхідності дотримання законодавчих строків цієї процедури³²¹, рекомендацій міжнародних експертів³²² та гарантій суддівської незалежності³²³.

З огляду на зазначене забезпечення процедури кваліфікаційного оцінювання всіх працюючих суддів України у 2018 році є першочерговим завданням для органів суддівського врядування, відповідальних за цей процес.

³¹⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 21.

³¹⁸ Там само. Ст. 83, ч. 5; ст. 85, ч.ч. 2, 6.

³¹⁹ Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 3 листопада 2016 року № 143/зп-16; Порядок проведення іспиту та методика встановлення його результатів у процедурі кваліфікаційного оцінювання, затверджений рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 4 листопада 2016 року № 144/зп-16; Порядок формування і ведення досьє кандидата на посаду судді, затверджений рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 15 листопада 2016 року № 150/зп-16, та ін. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumienti/> (дата звернення: 09.02.2018).

³²⁰ Зазначені матеріали оприлюднені на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumienti/> (дата звернення: 09.02.2018).

³²¹ Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII. Розділ II, п. 6; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 84, ч. 1.

³²² Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П.п. 38.

³²³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п.п. 23, 24.

22. Резюмуючи викладене, слід звернути увагу, що нині відповідно до закону професійність та добросовісність суддів перебувають під постійним контролем органів суддівського врядування та суспільства.

Зокрема, тоді як органам судової влади доступні названі вище процедури контролю, здійснювані під час добору, регулярного та кваліфікаційного оцінювання суддів, суспільство має можливість здійснювати громадський контроль за суддями за рахунок:

- ✓ відкритого доступу до інформації, що міститься у деклараціях, стосовно статків³²⁴, родинних зв'язків³²⁵ та добросовісності³²⁶ суддів;
- ✓ відкритого доступу до суддівського досвіду³²⁷;
- ✓ громадського оцінювання роботи судді в судових засіданнях³²⁸.

Основні засади підвищення судді на посаді

Підвищення суддів на посаді там, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду³²⁹.

23. Як уже зазначалося, кваліфікаційне оцінювання судді є обов'язковою передумовою підвищення судді по службі.

Зокрема, вакантні посади суддів в апеляційних судах, Верховному Суді та вищому спеціалізованому суді можуть обійматися лише за результатами конкурсу, що проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України на основі рейтингу кандидатів за результатами кваліфікаційного оцінювання³³⁰.

При цьому не менш важливим з позицій незалежності та ефективності судової влади є забезпечення конкуренції між суддями та представниками інших правничих професій у процедурах заміщення вакантних посад суддів на всіх рівнях судової системи.

Як зазначила Венеціанська комісія, «за умови, що заслуги є основним критерієм відбору, різноманітність суддівського складу дозволить громадськості довіряти судовій системі та сприймати її як цілісну інституцію. Хоча судова система не є представницькою, вона повинна бути відкритою та доступною для всіх осіб, які мають належну кваліфікацію, з усіх верств суспільства»³³¹.

Втілюючи рекомендації європейських експертів, сучасна судова система в Україні на всіх рівнях є відкритою для осіб, які мають належну кваліфікацію. Зокрема, відповідно до закону

³²⁴ Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Ст. 47, ч. 1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 09.02.2018).

³²⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 61, ч. 3.

³²⁶ Там само. Ст. 62, ч. 4.

³²⁷ Там само. Ст. 85, ч. 7.

³²⁸ Там само. Ст. 90, ч. 5.

³²⁹ Основні принципи незалежності судових органів. П. 13.

³³⁰ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 79, ч.ч. 8, 9, 11.

³³¹ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи. Частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 26.

посади суддів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду та Верховного Суду є доступними для осіб, які мають не лише суддівський, але й адвокатський стаж або науковий стаж у галузі права³³².

Визначення не всіх, а лише окремих правничих професій, досвід роботи у яких надає право особі брати участь у конкурсі на посаду судді у вищих судових інстанціях, піддавалося критиці, проте слід висловитися на користь обґрунтованості відповідних законодавчих положень з огляду на важливість завдань та рівень відповідальності, що покладається на суддів апеляційних судів, вищого спеціалізованого суду та Верховного суду. Представники жодної із правничих професій не є обмеженими у праві обійняти посаду судді місцевого суду, водночас право на заміщення вакантних посад суддів вищих інстанцій надається лише тим фахівцям, які мають найбільш глибокий та різнобічний досвід у сфері права.

При цьому для всіх кандидатів (як суддів, так і не суддів) на посади суддів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду та Верховного Суду визначені рівні умови проходження кваліфікаційного оцінювання та участі в конкурсі на основі рейтингу за результатами такого оцінювання. Наявність суддівського стажу надає переваги особі лише у разі отримання кількома учасниками однакових результатів у конкурсі³³³.

Проведення конкурсу до Верховного Суду

24. Найвизначнішою подією судової реформи у 2017 році є створення Верховного Суду та призначення суддів до нього – принципово нового за структурою та складом найвищого судового органу нашої держави, який розпочав свою роботу 15 грудня 2017 року.

Міжнародні експерти вважають проведений конкурс до Верховного Суду унікальним процесом за ретельністю перевірки процедури на відповідність законодавству, чіткістю визначених критеріїв, рівнем участі громадянського суспільства та обсягом його повноважень. Окремо було зауважено, що здійснене оцінювання персональної та соціальної компетенції кандидатів на суддівські посади відповідає найновішим європейським тенденціям³³⁴. Відзначивши надзвичайну прозорість конкурсу до Верховного Суду, члени Європейської комісії назвали процедури добору і призначення суддів у нову вищу судову інстанцію нашої держави тим, «за що Україні необхідно аплодувати»³³⁵.

Закінчення конкурсу до Верховного Суду дозволяє навести у цій Доповіді його основні підсумки, а також проаналізувати правове регулювання окремих процедур та обсяг повноважень державних і громадських структур, які взяли в ньому участь.

³³² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 28, ч. 1; ст. 33, ч. 1; ст. 38, ч. 1.

³³³ Там само. Ст. 79, ч.ч. 9, 11, 12, 14, 15; ст.ст. 83–85.

³³⁴ Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі / Реда Молієне (міжнародний експерт Європейської комісії). Проект Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні», вересень 2017 року. С. 2–3. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

³³⁵ У Єврокомісії вважають прозорим процес добору у Верховний Суд. URL: <http://vkksu.gov.ua/ua/about/u-ewrokomisii-wwazaiut-prozorim-procies-doboru-u-wierchownij-sud> (дата звернення: 09.02.2018).

25. Так, конкурс на зайняття 120 вакантних посад суддів касаційних судів у складі Верховного Суду було оголошено рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 7 листопада 2016 року³³⁶.

Як зазначила Вища кваліфікаційна комісія суддів України, це був перший конкурс такого рівня в історії судової системи України. Зокрема, до судової реформи призначення на посаду судді Верховного Суду України відбувалося без конкурсу шляхом голосування у Верховній Раді України – на розсуд народних депутатів із попереднім розглядом кандидатур профільним комітетом Верховної Ради України³³⁷. Відсутність конкурсу на зайняття посади обумовлювала відсутність будь-яких професійних іспитів та психологічних тестувань для кандидатів, а отже, і рейтингу під час відбору на посади суддів Верховного Суду України. Суддями Верховного суду України могли стати виключно судді з не менш ніж 15-річним стажем роботи або судді Конституційного Суду України³³⁸.

У зв'язку із наведеним Вища кваліфікаційна комісія суддів України назвала такі ключові елементи судової реформи в контексті процедури призначення на посаду судді Верховного Суду:

- ✓ призначення суддів виключно за результатами конкурсу, що унеможлиблює політичний вплив на рішення Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. При цьому Президентіві належить виключно церемоніальна роль, яку він виконує шляхом видання указу на підставі подання Вищої ради правосуддя;
- ✓ конкурс проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів України відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Перелік вакансій до Верховного Суду є відкритим і доступним для всіх;
- ✓ усі процедури, за якими відбувається конкурс, є відкритими та загальнодоступними, оскільки інформація заздалегідь оприлюднюється на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- ✓ розширено персональний склад Верховного Суду. Так, суддями Верховного Суду можуть стати судді, адвокати, науковці та кандидати із сукупним стажем, які мають професійний досвід роботи не менше 10 років;
- ✓ важливою складовою конкурсу є кваліфікаційне оцінювання кандидатів за критеріями компетентності, професійної етики та доброчесності. Всі процедури та критерії визначено заздалегідь у нормативних документах;
- ✓ впроваджено досьє кандидата на посаду судді Верховного Суду, які розміщені у відкритому доступі на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;
- ✓ Комісія отримує вичерпну інформацію про кандидатів із заповнених ними електронної декларації у порядку, встановленому законодавством про запобігання корупції, декларації доброчесності і декларації родинних зв'язків. Додаткову інформацію Комісія отримує від створеної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Громадської ради доброчесності, яка сприяє Комісії в оцінці кандидатів на відповідність

³³⁶ Вищою кваліфікаційною комісією суддів України оголошено конкурс на зайняття вакантних посад суддів касаційних судів у складі Верховного Суду. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/ogoloshiennia1/komisiei-ogoloshieno-konkurs-na-zajniattia-wakantnich-posad-suddiw-kasacijnich-sudiw-u-skladi-wierchownogo-sudu/>

³³⁷ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (в редакції від 25 липня 2014 року). Ст.ст. 214–215.

³³⁸ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 1 січня 2015 року). Ст. 39, ч. 2.

критеріям професійної етики та доброчесності. Окрім того, Вища кваліфікаційна комісія суддів отримує щодо кандидатів інформацію та матеріали з більш ніж 20 джерел, включаючи Національне антикорупційне бюро України і Національне агентство з питань запобігання корупції;

- ✓ конкурсні засади призначення суддів Верховного Суду обумовили складення тестів і практичних завдань кандидатами із трансляцією в мережі Інтернет в режимі реального часу; в тому числі, складення 4 психологічних тестів і тесту загальних здібностей: HCS Integrity Check, BFQ-2, MMPI-2, MBTI та General skills test, а також проведення відкритих співбесід із кандидатами, за результатами яких визначаються переможці.

26. За даними попередньої електронної реєстрації, яка відбувалася 9–25 листопада 2016 року, 1436 осіб виявили намір взяти участь у конкурсі до Верховного Суду, з яких 45 % – судді, 15 % – науковці, 24 % – адвокати, 16 % – кандидати із сукупним стажем. З них 846 осіб подали документи для участі у конкурсі на посаду судді Верховного Суду.

За результатами засідань Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у складі колегій було допущено 653 кандидати, відмовлено у допуску 193 кандидатам.

Після проведення процедури спеціальної перевірки до кваліфікаційного оцінювання було допущено 630 із 653 кандидатів (з них 5 – із зупинкою процесу кваліфікаційного оцінювання).

613 кандидатів (із 625) прийшли на анонімне письмове тестування, з них 521 кандидат успішно склав тестування, їх допущено до виконання практичного завдання, з них: 68,3 % – судді; 12,7 % – науковці; 10,7 % – адвокати; 8,3 % – кандидати із сукупним стажем.

520 кандидатів прийшли на другу частину іспиту для виконання практичного завдання (написання судового рішення відповідно до запропонованих фактичних обставин). З них 382 кандидати успішно склали іспит та були допущені до участі у другому етапі кваліфікаційного оцінювання, який передбачав дослідження досьє та проведення співбесід із кандидатами.

Співбесіди проводилися в колегіях Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідно до спеціалізації касаційних судів із постійною трансляцією на каналі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в Youtube. До складу колегій входило 3 або 4 члени Комісії. При цьому до співбесід допускалися всі кандидати, які набрали мінімально допустимий загальний бал під час першого етапу кваліфікаційного оцінювання.

У разі надання Громадською радою доброчесності негативного висновку щодо кандидата та заслуховування пояснень кандидата з приводу інформації, яка міститься у висновку, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у складі колегії приймали одне з рішень: погодження із висновком Громадської ради доброчесності (у такому разі кандидат отримував нуль балів за доброчесність та припиняв участь у конкурсі) або непогодження із висновком Громадської ради доброчесності та винесення цього питання на пленарне засідання і ухвалення чи відхилення висновку Громадської ради доброчесності, якщо за таке рішення голосувало 11 із 16 членів Комісії.

Співбесіду з кандидатом проводили члени колегії Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відповідно до чітко регламентованого порядку, який передбачав:

- ✓ доповідь члена Комісії щодо особи кандидата;
- ✓ питання членів Комісії до доповідача та кандидата;
- ✓ коментар кандидата щодо доповіді члена Комісії;
- ✓ оприлюднення членом Громадської ради доброчесності висновку або інформації стосовно кандидата (за наявності);
- ✓ надання пояснень кандидатом з приводу висновку/інформації Громадської ради доброчесності.

За результатами співбесіди члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оцінювали, чи відповідає кандидат таким критеріям:

- ✓ доброчесність (250 балів);
- ✓ компетентність (500 балів загалом за результатами двох етапів оцінювання):
 - ✓ професійна – 90 балів (усього – 300 балів, із них максимум 210 кандидат мав можливість отримати під час першого етапу);
 - ✓ особиста – 100 балів;
 - ✓ соціальна – 100 балів;
- ✓ професійна етика (250 балів).

Після підрахунку та оголошення балів усіх кандидатів було складено рейтинг учасників конкурсу, за результатами якого переможцями стали 120 осіб, із них:

- ✓ 91 суддя;
- ✓ 9 адвокатів;
- ✓ 16 науковців;
- ✓ 4 кандидати із сукупним стажем.

При цьому загалом 53 кандидати не підтвердили здатність здійснювати правосуддя у Верховному Суді за критеріями професійної етики і доброчесності за результатами співбесід.

27. У свою чергу, Вища рада правосуддя протягом 14–25 вересня 2017 року розглянула зазначені 120 матеріалів про внесення подань Президенту України про призначення на посади суддів Касаційного господарського, Касаційного адміністративного, Касаційного кримінального, Касаційного цивільного судів у складі Верховного суду.

За результатами розгляду матеріалів кандидатів 29 вересня 2017 року Вища рада правосуддя оголосила рішення внести подання Президентові України щодо призначення на посади суддів Верховного Суду 111 осіб. У внесенні подання щодо 2 осіб було відмовлено, стосовно ще 7 осіб вирішення питання було відкладено у зв'язку з необхідністю з'ясування окремих обставин, які могли викликати сумнів у відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики (переважно йшлося про нерозглянуті дисциплінарні скарги щодо кандидата). У подальшому матеріали щодо цих кандидатів були розглянуті Вищою радою правосуддя повторно, за результатами розгляду прийнято рішення про внесення подання Президентові України щодо призначення на посади суддів Верховного Суду 6 із зазначених 7 осіб.

Станом на кінець 2017 року Президентом України в межах визначених законом строків було призначено 115 суддів Верховного Суду³³⁹. На своє призначення очікують ще 2 кандидати.

28. Зі свого боку, Національна школа суддів України за підтримки п'яти проектів міжнародної технічної допомоги з 13 по 23 листопада 2017 року провела навчання новопризначених суддів Верховного Суду.

У формі комплексної навчальної програми було проведено 8-денний Орієнтаційний курс, який мав на меті надати можливість новопризначеним суддям Верховного Суду отримати або ж поновити, в тому числі у порівняльно-правовому аспекті, необхідні знання та навички для належного виконання повноважень суддів касаційної інстанції.

У процесі навчання за участю вітчизняних та міжнародних експертів судді Верховного Суду розглянули питання сучасної доктрини верховенства права у здійсненні правосуддя, ролі Верховного Суду в забезпеченні єдності судової практики, вимог до актів касаційного судочинства та юридичної аргументації при здійсненні правосуддя, застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини, колегіальності діяльності, новел процесуального законодавства.

Програмою було передбачено 8 сесій, якими охоплювалися, серед іншого, дві відеоконференції – з Європейським судом з прав людини щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції та з Департаментом виконання рішень Європейського суду з прав людини Ради Європи стосовно виконання рішень ЄСПЛ (загальний огляд); виступи юристів Секретаріату Європейського суду, представників Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

29. За наслідками конкурсу до Верховного Суду Вища кваліфікаційна комісія суддів України відзначила, що оновлення судової системи розпочалося більш ніж вдало. Отримавши безпрецедентний досвід, Комісія засвідчила, що вона продовжуватиме вдосконалювати та втілювати в життя європейські принципи побудови та розвитку судової системи. З огляду на проведений конкурс очевидними є необхідність покращення, а також продовження співпраці з громадянським суспільством для підтримання конструктивного діалогу з усіма зацікавленими сторонами.

Підтримуючи зазначені висновки Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, варто ще раз висловити обґрунтоване припущення про позитивне сприйняття юридичною спільнотою проведеного Комісією конкурсу до Верховного Суду, очевидним проявом якого є бажання великої кількості громадян брати участь у наступних конкурсних процедурах на посаду судді.

Так, інформація щодо кількості громадян, що подали документи для участі у доборі на посаду судді місцевого суду, відображена у пункті 5.2 цього розділу.

Крім того, в межах передбачених законом строків³⁴⁰ Вищою кваліфікаційною комісією суддів України 30 вересня 2017 року було оголошено конкурс на зайняття 21 вакантної посади судді

³³⁹ Про призначення суддів Верховного Суду : укази Президента України від 10 листопада 2017 року № 357/2017 та від 14 грудня 2017 року № 417/2017.

³⁴⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 15.

Вищого суду з питань інтелектуальної власності³⁴¹. Станом на 5 січня 2018 року для участі у цьому конкурсі звернулося 234 особи³⁴².

Діяльність Громадської ради доброчесності

30. Окремого аналізу в межах конкурсу до Верховного Суду потребує діяльність Громадської ради доброчесності – нової інституції в судовій системі України, створеної для забезпечення громадського контролю за процедурою кваліфікаційного оцінювання/відбору суддів³⁴³.

Відповідно до закону Громадська рада доброчесності складається із представників громадських організацій, правників, журналістів. Мета діяльності цієї організації – сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності. Її завдання – збір, перевірка, аналіз інформації щодо судді (кандидата на посаду судді) та надання Комісії інформації щодо нього або, за наявності підстав, – висновку про його невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності³⁴⁴.

Оцінювання кандидатів на посаду судді Верховного Суду стало першим завданням Громадської ради доброчесності, яка розпочала роботу у листопаді 2016 року. Отже, виконання цього завдання дає можливість проаналізувати діяльність Громадської ради доброчесності.

31. Так, під час конкурсу до Верховного Суду Громадською радою доброчесності було підготовлено та оприлюднено на власному інтернет-порталі³⁴⁵ документи (в тому числі інформацію, висновки про невідповідність та окремі думки членів Громадської ради доброчесності) щодо професійної етики та доброчесності 269 кандидатів на посади суддів Верховного Суду.

Зазначені результати роботи цього органу були неоднозначно сприйняті юридичною спільнотою, що стало підставою для звернення до міжнародних експертів із проханням оцінити діяльність Громадської ради доброчесності у контексті відповідності європейським засадам забезпечення незалежності суддів.

Зокрема, на час підготовки цієї Доповіді Вища рада правосуддя ознайомила з 4 експертними звітами, в яких приділено увагу аналізу правового регулювання діяльності та

³⁴¹ Стосовно конкурсу до Вищого суду з питань інтелектуальної власності. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/news/stosowno-konkursu-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliectualnoi-wlasnosti/> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁴² Інформація з офіційного веб-сайту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/konkurs-do-wierchownogo-sudu/konkurs-do-wishtchogo-sudu-z-pitan-intieliectualnoi-wlasnosti/> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁴³ Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі / Реда Молієне (міжнародний експерт Європейської комісії). Проект Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». Вересень 2017 року. С. 4. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spiwrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstwa/> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁴⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 87, ч.ч. 1, 3, 6.

³⁴⁵ Інтернет-портал Громадської ради доброчесності. URL: <https://grd.gov.ua> (дата звернення: 09.02.2018).

результатів роботи Громадської ради доброчесності³⁴⁶. У контексті стану забезпечення незалежності суддів варто назвати основні висновки європейських експертів, викладені в зазначених документах.

Так, експерти відзначили, що ідея залучення громадянського суспільства до процедур формування судового корпусу вважається одним з найважливіших інструментів забезпечення відповідальності суддів перед громадськістю в демократичних державах. Водночас у більшості європейських країн така ідея реалізується в межах судових рад або інших органів, які формуються із суддів та не суддів³⁴⁷.

Натомість український досвід створення окремого зовнішнього органу замість надання мандата та залучення членів вже існуючих установ (Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Вища рада правосуддя), які не є суддями, експерти вважають досить незвичним і таким, що становить ризик зменшення правової визначеності та ефективності процедури, хоча, імовірно, його можна пояснити та обґрунтувати тимчасовими винятковими обставинами та ситуацією в українській судовій системі³⁴⁸.

Зважаючи на викладене, ключовим проблемним питанням в діяльності Громадської ради доброчесності вбачається необхідність одночасного забезпечення як ефективного представництва громадянського суспільства, так і дотримання принципу незалежності судової влади та неупередженості процедури³⁴⁹.

32. Водночас, аналізуючи виконання Громадською радою доброчесності свого першого завдання у зазначеному контексті, міжнародні експерти висловили низку зауважень з приводу невідповідності проведених процедур європейським стандартам безсторонності та суддівської незалежності. Зокрема, було виділено такі проблемні питання:

- ✓ мандат і статус Громадської ради доброчесності. На переконання експертів, певне протиріччя вбачається у положеннях закону, які, з одного боку, позиціонують Громадську раду доброчесності як консультативний орган, а з іншого, надають

³⁴⁶ Висновок Ради Європи щодо Регламенту Громадської ради доброчесності (підготовлений професором, доктором права Діаною Ковачевою, міжнародним експертом Ради Європи, 10 квітня 2017 року). URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018); Звіт USAID щодо Громадської ради доброчесності та результатів її роботи, які використовує Вища кваліфікаційна комісія суддів України (підготував доктор Пім Альберс, міжнародний експерт Програми USAID «Нове правосуддя», квітень – травень 2017 року). URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018); Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі / Реда Молієне (міжнародний експерт Європейської комісії). Проект Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні»; Звіт про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи (проект) (Моніторинг проводили експерти проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» Ольга Лопушанська та Микита Нуралін. Вересень 2017 року URL: <https://www.slideshare.net/pravotv/ss-80250795> (дата звернення: 09.02.2018) (зазначений проект Звіту було офіційно презентовано Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація правників України» та проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» 28 вересня 2017 року URL: <http://www.vasu.gov.ua/archive/123838/> (дата звернення: 09.02.2018)).

³⁴⁷ Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 4–5.

³⁴⁸ Там само. С. 5.

³⁴⁹ Там само. С. 3.

рішенням цього органу серйозні юридичні наслідки, які «напрямую впливають на можливість кандидата отримати суддівську посаду або продовжити суддівську кар'єру»³⁵⁰. З метою забезпечення міжнародних стандартів у цьому аспекті³⁵¹, а також з огляду на відсутність законодавчих вимог щодо підзвітності Громадської ради доброчесності та її відповідальності за неправомірні дії, експерти вважають доцільною зміну мандата Громадської ради доброчесності для її перетворення на дійсно консультативний орган при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, який здійснюватиме громадський контроль і надаватиме важливий матеріал для опрацювання Комісією в процесі оцінювання, але при цьому – без надання висновкам Громадської ради доброчесності окремої ролі (впливу) у процесі оцінювання, а також юридичних наслідків³⁵²;

- ✓ склад Громадської ради доброчесності. Міжнародні експерти відзначили, що визначені в законі загальні вимоги до складу Громадської ради доброчесності відповідають основним принципам, визнаним судовими системами європейських країн щодо призначення зовнішніх представників до органів суддівського самоврядування. Цих основних принципів, якщо їх правильно тлумачити та дотримуватися на практиці, може бути достатньо для формування законного складу неупередженого та компетентного органу³⁵³.

Водночас в межах конкурсу до Верховного Суду гостро постало питання щодо можливого конфлікту інтересів членів Громадської ради доброчесності, зокрема адвокатів, які здійснюють представництво інтересів клієнтів у судах. З одного боку, адвокати – члени Громадської ради доброчесності не завжди заявляли самовідвід під час розгляду питань щодо етики та доброчесності суддів, які вирішували справи за участю їхніх клієнтів. З іншого боку, деякі судді, пам'ятаючи про наближення процедури кваліфікаційного оцінювання, яка торкнеться всіх суддів, почали відмовлятися від участі у судових засіданнях через те, що інтереси однієї зі сторін у справі представляє адвокат, який є членом Громадської ради доброчесності³⁵⁴.

У контексті зазначеної проблеми, а також ґрунтуючись на відповідних рекомендаціях Венеціанської комісії³⁵⁵, експерти зауважили, що у зв'язку з тим, що строк повноважень членів Громадської ради доброчесності становить два роки, їхній відвід від участі в розгляді інформації щодо окремої особи внаслідок конфлікту інтересів не є прийнятним варіантом, оскільки протягом двох років практикуючі юристи можуть постати перед будь-ким з оцінюваних ними суддів (кандидатів на посаду судді). Крім того, повноваження членів Громадської ради доброчесності з оцінювання суддів загалом можуть мати негативний вплив навіть на тих суддів, які не проходять через процес оцінювання, коли члени Громадської ради доброчесності постають перед ними в суді. «Дотримання принципу незалежності судової влади потребує додержання загального

³⁵⁰ Висновок Ради Європи щодо Регламенту Громадської ради доброчесності. Розділ II, п. 1.1; Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 4–7; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 88, ч. 1.

³⁵¹ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П.п. 37–38.

³⁵² Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 7.

³⁵³ Там само. С. 6; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 87.

³⁵⁴ Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 8–9.

³⁵⁵ Збірник висновків і доповідей Венеціанської комісії щодо судів і суддів. С. 26.

правила про те, що практикуючі юристи (адвокати) і прокурори не можуть брати участі у процесі оцінювання суддів»³⁵⁶;

- ✓ оцінка інформації. На підставі відповідних міжнародних стандартів³⁵⁷ експерти закликали Громадську раду доброчесності розробити чітку методологію, яка б визначала набір критеріїв встановлення рівня відповідності вимогам щодо доброчесності та професійної етики кандидатів, а також вказали на доцільність попереднього обговорення критеріїв оцінювання з професійною спільнотою та органами суддівського самоврядування³⁵⁸. Крім того, важливим питанням є забезпечення належної перевірки Громадською радою доброчесності повноти та достовірності отримуваної інформації³⁵⁹;
- ✓ забезпечення прозорості процедури. Розуміючи важливість оприлюднення результатів діяльності Громадської ради доброчесності, європейські експерти водночас звернули увагу на те, що у випадках поширення інформації щодо результатів встановлення відповідності кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності не тільки кандидати несуть репутаційні ризики (особливо, якщо стосовно них використовується непідтверджена інформація), а й система правосуддя в цілому³⁶⁰;
- ✓ участь судді/кандидата на посаду судді у процедурі його оцінювання Громадською радою доброчесності. Право бути почутим є одним з основних принципів справедливого процесу. У зв'язку із цим європейські експерти наголосили, що у кандидата має бути можливість пояснити або спростувати інформацію, відображену у прийнятому щодо нього документі Громадської ради доброчесності до його публікації³⁶¹.

³⁵⁶ Висновок Ради Європи щодо Регламенту Громадської ради доброчесності. Розділ II, п. 2.2.

³⁵⁷ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П.п. 9, 31.

³⁵⁸ Звіт про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи (проект). П. 2.2; Висновки, п.п. 2–3, 5; Висновок Ради Європи щодо Регламенту Громадської ради доброчесності. Розділ II, п. 1.3; розділ III, п. 2; Звіт USAID щодо Громадської ради доброчесності та результатів її роботи, які використовує Вища кваліфікаційна комісія суддів України. П.п. 2–3, 5.

³⁵⁹ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П. 39; Звіт про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи (проект). П.п. 1.2; 2.4; Висновки, п.п. 1, 5; Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 7–8.

³⁶⁰ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П. 48; Звіт про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи (проект). П. 1.2; Висновок ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30 червня 2017 року. П. 71. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018); Висновок Ради Європи щодо Регламенту Громадської ради доброчесності. Розділ III, п.п. 3.6–3.8; Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 9–10.

³⁶¹ Висновок № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та поваги до незалежності судової влади. П. 41; Звіт про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи (проект). Висновки, п. 5; Звіт за результатами місії, присвяченої аналізу ситуації навколо конкурсного відбору до Верховного Суду, а також взаємодії між установами та органами, які беруть участь у цьому процесі. С. 12.

33. Водночас міжнародні експерти відзначили ретельність здійснюваного членами Громадської ради доброчесності аналізу відповідності кандидатів на посаду судді встановленим критеріям професійної етики та доброчесності, що здійснювався шляхом збирання великого обсягу інформації (з відкритих джерел) про очевидні порушення принципів доброчесності та правил професійної етики³⁶².

Не можна залишити поза увагою той факт, що, будучи новоствореною організацією з недостатньо чітко визначеними функціями та способами їх реалізації, Громадська рада доброчесності у складі 20 членів (з яких 3 невдовзі вийшли з її складу), які працюють на громадських засадах, за кілька місяців виконала надзвичайно великий обсяг роботи.

Разом з тим, аналізуючи перспективи подальшої діяльності Громадської ради доброчесності, обов'язкова участь якої у процедурах кваліфікаційного оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді передбачена законом³⁶³, з позицій забезпечення злагодженої роботи всіх структур судової системи, відповідальних за добір та призначення суддів, Вища рада правосуддя наголошує на необхідності дотримання Громадською радою доброчесності європейських стандартів захисту основоположних прав людини в цілому та забезпечення незалежності суддів зокрема.

Таким чином, вбачається доцільним скорегувати організаційну структуру та засади діяльності Громадської ради доброчесності відповідно до наданих європейськими експертами рекомендацій, що потребує як внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», так і проведення нормотворчої роботи в межах Громадської ради доброчесності.

34. Окремо слід звернути увагу на тенденцію судового оскарження висновків Громадської ради доброчесності, яка набула поширення останнім часом.

Так, окремі кандидати на посаду судді Верховного Суду звернулися до суду (в порядку адміністративного судочинства) з позовами про скасування негативних висновків Громадської ради доброчесності.

З цього приводу Громадська рада доброчесності офіційно повідомила, що вона не може бути стороною в адміністративному процесі³⁶⁴.

Проте станом на кінець 2017 року судовою практикою сформовано протилежний висновок у зазначеній категорії справ. Зокрема, суди доходять однакових висновків про те, що висновки Громадської ради доброчесності, затверджені відповідним рішенням, є одностороннім владним волевиявленням, обов'язковим для розгляду іншим суб'єктом, зокрема Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, та є правовим актом індивідуальної дії, на підставі якого виникають публічно-правові відносини³⁶⁵.

³⁶² Звіт USAID щодо Громадської ради доброчесності та результатів її роботи, які використовує Вища кваліфікаційна комісія суддів України. П. 1.

³⁶³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 87.

³⁶⁴ Роз'яснення Громадської ради доброчесності щодо можливості участі її в судовому процесі. URL: <https://grd.gov.ua/news/82/roziasnennia-hromadskoi-rady-dobrochesnosti-shchodo-mozhlyvosti-uchasti-ii-v-sud> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁶⁵ Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 07 грудня 2017 року у справі № 826/7186/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70793192> (дата звернення: 09.02.2018).

При цьому вже у 3 судових справах прийнято рішення, якими позовні вимоги задоволені з огляду на порушення Громадською радою доброчесності основних засад незалежності суддів³⁶⁶.

³⁶⁶ Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 07 грудня 2017 року у справі № 826/7186/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70793192> (дата звернення: 09.02.2018); Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 14 грудня 2017 року у справі № 826/8530/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71055630> (дата звернення: 09.02.2018); Постанова окружного адміністративного суду міста Києва від 14 грудня 2017 року у справі № 826/9311/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71148135> (дата звернення: 09.02.2018).

IV

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗМІНЮВАНОСТІ СУДДІВ ЯК ГАРАНТІЯ ЇХ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Забезпечення терміну перебування на посаді та незмінюваності – ключові елементи принципу незалежності суддів. Відповідно, судді повинні мати гарантований термін перебування на посаді до часу обов'язкового виходу у відставку, де такий існує³⁶⁷.

Як відзначила КРЕС, основною гарантією незалежності суддів є те, що строк повноважень гарантується до встановленого пенсійного віку або до спливу фіксованого строку перебування на посаді³⁶⁸.

Скасування призначення суддів на п'ятирічний термін

1. Хоча європейські стандарти допускають можливість призначення суддів на фіксований термін, КРЕС і Венеціанська комісія схилиються до необхідності призначення суддів «на повний робочий день до досягнення офіційного пенсійного віку. Такий підхід створює найменше проблем з огляду на незалежність»³⁶⁹.

Відповідно важливим досягненням України у сфері забезпечення суддівської незалежності є скасування так званого «випробувального терміну» для суддів.

Так, Венеціанська комісія неодноразово піддавала критиці вітчизняну судову систему, в якій існували дві категорії суддів: ті, хто були призначені на тимчасовій основі, і ті, хто був обраний безстроково³⁷⁰.

На переконання Комісії, встановлення випробувальних термінів підважує незалежність суддів з огляду на те, що вони можуть перебувати під тиском та розглядати справи з урахуванням власних інтересів. Венеціанська комісія зауважувала, що в країнах з відносно новою судовою системою перевірка професійної компетенції судді може бути практично необхідною перед його / її безстроковим призначенням. Але в цьому випадку випробувальний термін не повинен бути довшим за строк, необхідний для оцінки професійної компетенції судді (приміром 2 роки), і протягом цього періоду судді не можуть бути призначені для розгляду великих справ із серйозними політичними наслідками³⁷¹.

³⁶⁷ Рекомендація CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П. 49.

³⁶⁸ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П. 57.

³⁶⁹ Там само. П. 48; Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи. Частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П.п. 34, 35.

³⁷⁰ Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату з питань справедливості та людської гідності Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів в Україні» та інших законодавчих актів України» від 18 жовтня 2011 року № CDL-AD(2011)033. П. 49. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁷¹ Висновок Венеціанської комісії від 15 червня 2013 року № CDL-AD(2013)014. П. 17; Спільний висновок Венеціанської комісії від 18 жовтня 2011 року № CDL-AD(2011)033. П. 49.

В Україні обрання безстроково здійснювалось не судовою радою, а політичним органом – Верховною Радою України³⁷². А отже, як зазначала Венеціанська комісія, випробувальний термін в Україні на тривалий час прирікає призначеного вперше суддю на стан, у якому в нього не буде достатніх гарантій від зовнішнього тиску³⁷³.

У результаті судової реформи було враховано всі рекомендації Венеціанської комісії у цій сфері. Зокрема, випробувальний термін для суддів було скасовано на конституційному рівні³⁷⁴. На сьогодні всі судді в державі, крім суддів Конституційного Суду України, обіймають свої посади безстроково³⁷⁵.

Зазначені конституційні зміни отримали схвальний відгук Венеціанської комісії як такі, що повною мірою відповідають європейським стандартам незалежності та незмінюваності суддів³⁷⁶.

Забезпечення гарантій незалежності суддів, призначених на випробувальний термін

2. Водночас нові засади призначення суддів поставили перед судовою владою нові завдання:

- ✓ по-перше, забезпечити належну перевірку, «без права на помилку», професійної компетенції кандидата на посаду судді вже на етапі проведення відповідного конкурсу (аналіз процедур добору та призначення судді на посаду, викладений у попередньому розділі, дозволяє зробити висновок, що судова влада здатна виконати це завдання успішно);
- ✓ по-друге, вирішити проблему подальшої професійної кар'єри суддів-«п'ятирічок» з максимальним додержанням гарантій їх незмінюваності та незалежності, що є складнішим.

Так, у конституційному поданні, з яким звернувся Верховний Суд України до Конституційного Суду України у жовтні 2016 року, щодо невідповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів»³⁷⁷ Верховний Суд України наголосив, що у зв'язку із внесеними до Основного Закону змінами в системі призначення суддів повноваження суддів-«п'ятирічок» не повинні припинятися через закінчення строку, на який їх було призначено. З позицій принципу незмінюваності суддів Верховний Суд України вважав правильним зрівняти у правовому статусі суддів, призначених на посаду

³⁷² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Розділ IV, глава 3.

³⁷³ Спільний експертний висновок Венеціанської комісії від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003. П. 39.

³⁷⁴ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. Розділ I.

³⁷⁵ Конституція України. Ст. 126, ч. 5.

³⁷⁶ Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. П. 23.

³⁷⁷ Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» статті 6, частинам першій і другій статті 8, частині другій статті 19, частинам першій і другій статті 24, частинам першій і другій статті 55, частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Конституції України : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 жовтня 2016 року № 19. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/ACA15FADE0COCA85C22580430055E553?OpenDocument&year=2016&month=10&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/ACA15FADE0COCA85C22580430055E553?OpenDocument&year=2016&month=10&) (дата звернення: 09.02.2018).

вперше, із суддями, обраними безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»³⁷⁸.

Зазначений висновок Верховного Суду України став підставою для проведення Вищою радою правосуддя детального аналізу цього питання, в процесі якого була сформована така правова позиція Ради.

2.1. Вирішуючи питання щодо особливостей правового статусу суддів, призначених на п'ятирічний термін до моменту внесення змін до Конституції України³⁷⁹, слід брати до уваги гарантії, що надавалися таким суддям законодавством, чинним на момент їх призначення.

Зокрема, виходячи зі змісту статей 76–81 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року³⁸⁰, а також враховуючи правові висновки Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 16 жовтня 2001 року № 14-рп/2001 у справі про призначення суддів (пункт 6)³⁸¹ та від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою (пункт 3.1)³⁸², можна стверджувати, що вітчизняне правове регулювання, чинне на момент скасування випробувального терміну для суддів (тобто станом на 30 вересня 2016 року), не містило гарантій для суддів, призначених на посаду вперше строком на п'ять років, щодо наступного «обов'язкового» обрання суддею безстроково та, відповідно, не створювало передумов для легітимних очікувань «тимчасових» суддів на зазначене «автоматичне» обрання на посаду безстроково.

2.2. У зв'язку із зазначеним пропозиція Верховного Суду України щодо забезпечення «тимчасовим» суддям можливості перебувати на посаді судді до досягнення пенсійного віку не узгоджується із загальним тлумаченням принципу незмінюваності суддів, який, зокрема, передбачає гарантоване перебування судді на посаді до досягнення пенсійного віку або до закінчення строку повноважень, якщо такий строк встановлено³⁸³.

Водночас забезпечення новим судоустрійним законодавством можливості суддям, призначеним на п'ять років, перебувати на посаді до закінчення строку їх повноважень³⁸⁴

³⁷⁸ Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» статті 6, частинам першій і другій статті 8, частині другій статті 19, частинам першій і другій статті 24, частинам першій і другій статті 55, частинам першій, п'ятій і шостій статті 126 Конституції України : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 3 жовтня 2016 року № 19. С. 26–29.

³⁷⁹ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII.

³⁸⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI.

³⁸¹ Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2001 року № 14-рп/2001 у справі про призначення суддів. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-01> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁸² Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-11> (дата звернення: 09.02.2018).

³⁸³ Основні принципи незалежності судових органів. П. 12; Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П. 57.

³⁸⁴ Конституція України. Перехідні положення, п. 16-1 п.п. 2; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 17.

належним чином втілює засади незмінюваності суддів, у зв'язку з чим відповідні правові положення були в цілому схвалені Венеціанською комісією³⁸⁵.

3. При цьому на виконання рекомендацій Венеціанської комісії щодо належного врахування досвіду, набутого суддями-«п'ятирічками» протягом випробувального терміну³⁸⁶, для цієї категорії суддів було передбачено ряд додаткових гарантій.

Перш за все, суддям, призначеним на посаду вперше, які були рекомендовані Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для обрання безстроково і матеріали щодо яких станом на 30 вересня 2016 року уже перебували у Верховній Раді України, надано право проходити не всі стадії процедури конкурсу на посаду судді, а лише останню з них – розгляд матеріалів і рекомендацій про призначення Вищою радою правосуддя³⁸⁷. Відповідно до передбаченої законом процедури Верховна Рада України мала направити зазначені матеріали до Вищої ради правосуддя³⁸⁸, а остання – розглянути їх у загальному порядку³⁸⁹.

На виконання наведених законодавчих положень 31 жовтня та 8 листопада 2016 року до Вищої ради юстиції надійшло 856 матеріалів та рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про обрання суддів безстроково. Станом на кінець 2017 року Вища рада правосуддя розглянула майже всі з них (нерозглянутими лишилися 15 матеріалів).

Під час розгляду рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Вища рада правосуддя неухильно дотримувалася закону, приймаючи негативні рішення лише у випадках наявності обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або порушення визначеного законом порядку призначення на посаду судді.

За результатами розгляду переданих з Верховної ради України матеріалів та рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про обрання суддів безстроково Вища рада правосуддя у 2017 року внесла Президентові України подання про призначення на посаду судді стосовно 740 осіб; станом на кінець року Президент України у встановленому законом порядку³⁹⁰ призначив на посаду судді 725 з них.

Якщо випробувальний строк вважається необхідним, судді може бути відмовлено в затвердженні на посаді тільки за об'єктивними критеріями та із застосуванням тих же процесуальних запобіжних заходів, що застосовуються при звільненні судді з посади³⁹¹.

4. Стосовно інших суддів, призначених на посаду строком на п'ять років, чинним законом передбачено їх право після закінчення строку повноважень отримати призначення на посаду

³⁸⁵ Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 33.

³⁸⁶ Там само. П. 33.

³⁸⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 30.

³⁸⁸ Там само. Розділ XII, п. 30.

³⁸⁹ Там само. Ст. 79, ч.ч. 18–20.

³⁹⁰ Там само. Ст. 80.

³⁹¹ Доповідь Венеціанської комісії «Європейські стандарти в сфері судочинства — систематичний огляд» (Висновок від 3 жовтня 2008 року № CDL-JD (2008) 002). Перебування на посаді — період призначення.

судді за результатами кваліфікаційного оцінювання³⁹². Тобто фактично йдеться про можливість продовження суддівської кар'єри суддею, призначеним на випробувальний термін, за умови проходження ним кваліфікаційного оцінювання – процедури підтвердження відповідності займаній посаді, що нині є обов'язковою для всіх працюючих суддів України.

Таким чином, попри те, що судді-«п'ятирічки» є суддями, для яких законом встановлений фіксований строк перебування на посаді, в результаті судової реформи гарантії незмінюваності таких суддів забезпечені відповідно до найвищих європейських стандартів у цій сфері. Зокрема, всім суддям, призначеним раніше на випробувальний термін, нині надано такі самі, як і суддям, обраним безстроково, можливості щодо продовження суддівської кар'єри, а саме: для всіх суддів виставлено єдину вимогу щодо успішного проходження кваліфікаційного оцінювання.

З огляду на зазначене Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України, Верховний Суд України та Рада суддів України направили в суди спільного листа, в якому додатково наголосили, що передбачений законом особливий порядок продовження суддівської кар'єри судді, п'ятирічний строк повноважень якого закінчився, передбачає, передусім, висловлення бажання такого судді продовжити суддівську кар'єру шляхом подання відповідної заяви, і закликали всіх суддів, строк повноважень яких закінчився, реалізувати своє право щодо призначення на посаду судді шляхом подання заяви до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про проведення кваліфікаційного оцінювання³⁹³.

Звільнення суддів та припинення їх повноважень

Термін перебування суддів на посаді має визначатися законом. Призначення на посаду на постійній основі має бути призупинене лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не може виконувати суддівські функції. Достроковий вихід судді у відставку повинен бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я³⁹⁴.

5. КРЕС зазначає, що «незмінюваність суддів повинна бути конкретно складовою їхньої незалежності, що має закріплюватися на найвищому внутрішньому правовому рівні»³⁹⁵.

Відповідно до європейських стандартів основні гарантії незмінюваності суддів в Україні закріплені на найвищому рівні. Зокрема, у Конституції України передбачено, що суддя

³⁹² Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III, п. 13.

³⁹³ Спільний лист Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України, Верховного Суду України та Ради суддів України від 03 серпня 2018 року. URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/17ordersmarch/LIST_VRP_copy.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

³⁹⁴ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П.п. 49–50.

³⁹⁵ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П.п. 16, 60.

обіймає посаду безстроково, а також визначено вичерпний перелік підстав для звільнення та припинення повноважень судді³⁹⁶.

Слід згадати, що Венеціанська комісія неодноразово наголошувала на необхідності більш чіткого та зрозумілого викладення в українському законодавстві підстав для звільнення судді, а також розрізнення випадків звільнення та закінчення службових повноважень³⁹⁷.

Усі зазначені рекомендації європейських експертів було враховано у новій редакції статті 126 Конституції України. Зокрема, Венеціанська комісія визнала корисним і схвальним розмежування підстав для звільнення суддів з посад і підстав для припинення їх повноважень, а також відзначила, що запропоновані підстави для звільнення з посад і припинення повноважень у цілому відповідають застосовним стандартам³⁹⁸.

У цьому контексті важливо, що попереднє законодавство передбачало лише одну підставу припинення повноважень судді – у разі його смерті. У всіх інших випадках неможливості подальшого виконання суддівських функцій, в тому числі і тих, які настають незалежно від дій судді (приміром, досягнення граничного віку, визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим), суддю додатково мав звільнити орган, який його обрав або призначив³⁹⁹.

У зв'язку із наведеним слід відзначити очевидну прогресивність нових положень статті 126 Конституції України, відповідно до яких повноваження судді припиняються у разі:

- ✓ досягнення суддею шістдесяти п'яти років;
- ✓ припинення громадянства України або набуття суддею громадянства іншої держави;
- ✓ набрання законної сили рішенням суду про визнання судді безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним;
- ✓ смерті судді;
- ✓ набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину.

У всіх зазначених випадках повноваження судді припиняються на підставі закону, що не потребує прийняття додаткових рішень органами судової влади⁴⁰⁰.

Рішення про дисциплінарне покарання, усунення від посади чи звільнення повинні бути предметом незалежної перевірки⁴⁰¹. Розгляд справ про звільнення з посади або дисциплінарне покарання судді здійснюється судом або радою, що переважно складається із суддів та обирається ними⁴⁰². Настання випадків, за яких перебування судді на посаді має бути

³⁹⁶ Конституція України. Ст. 126, ч.ч. 5–7.

³⁹⁷ Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату зі співробітництва Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 18 жовтня 2010 року № CDL-AD(2010)026. П.п. 86, 129 (9). URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018); Висновок Венеціанської комісії від 15 червня 2013 року CDL-AD(2013)014. П. 22.

³⁹⁸ Проміжний висновок Венеціанської комісії від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. П. 24.

³⁹⁹ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч.ч. 5, 6.

⁴⁰⁰ Конституція України. Ст. 125, ч. 7.

⁴⁰¹ Основні принципи незалежності судових органів. П. 20.

⁴⁰² Монреальська універсальна декларація щодо незалежності правосуддя. П. 26 (b).

*припинене (окрім випадків досягнення граничного віку або завершення фіксованого терміну перебування на посаді), має перевірятися незалежним органом, у складі якого щонайменше половина членів – судді, обрані їх колегами*⁴⁰³.

6. Як відомо, категоричні зауваження Венеціанської комісії стосувалися положень статті 126 Конституції України у попередній редакції⁴⁰⁴, відповідно до яких суддя звільнявся з посади органом, що його обрав або призначив.

Зокрема, Венеціанська комісія зауважувала, що якщо призначення суддів виконавчою структурою (Президентом або урядом) є прийнятним, то «зі звільненням суддів усе зовсім інакше». Незалежність суду, насамперед, означає незалежність від виконавчої та законодавчої влади (і, звичайно, від політичних партій і сторін спору). Якщо призначення суддів виконавчим органом не загрожує такій незалежності (яка, насамперед, потрібна після початку виконання суддівських функцій), повноваження виконавчого і/або законодавчого органу звільнити суддю викликає занепокоєння⁴⁰⁵.

«Після призначення суддів будь-які зв'язки між суддею та політичними органами мають бути розірвані; у законодавчої та виконавчої влади не має бути жодної можливості для втручання, навіть якщо воно є суто символічним. Для посилення довіри, що є необхідністю в демократичному суспільстві, суди повинні не лише бути незалежними, але й виглядати незалежними»⁴⁰⁶.

З метою врахування рекомендацій Венеціанської комісії, у нині чинному законодавстві повний обсяг повноважень щодо звільнення суддів передано Вищій раді правосуддя⁴⁰⁷. Венеціанська комісія схвалила зазначені новели як запоруку досягнення справжньої незалежності судової системи⁴⁰⁸.

7. У зв'язку із зазначеними змінами 30 вересня 2016 року припинилися повноваження суддів, яких вчасно не було звільнено з посади у зв'язку з досягненням шістдесяти п'яти років⁴⁰⁹.

З метою виконання нових законодавчих вимог матеріали та подання Вищої ради юстиції про звільнення суддів, за якими до 30 вересня 2016 року не було прийнято рішення Президентом України чи Верховною Радою України, були передані до Вищої ради правосуддя для ухвалення рішення про звільнення суддів з посад з підстав, зазначених у поданнях⁴¹⁰.

8. Відзначаючи повну відповідність сформованої чинним законом процедури звільнення та припинення повноважень судді європейським стандартам у цій сфері, слід акцентувати увагу на неповному нормативному врегулюванні (на рівні підзаконних актів) порядку звільнення

⁴⁰³ Європейська хартія про статус суддів. П. 1.3.

⁴⁰⁴ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч. 5.

⁴⁰⁵ Спільний експертний висновок Венеціанської комісії від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003. П.п. 62, 63.

⁴⁰⁶ Проміжний висновок Венеціанської комісії від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. П. 28.

⁴⁰⁷ Конституція України. Ст. 131, ч. 1.

⁴⁰⁸ Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 16.

⁴⁰⁹ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III, п. 14.

⁴¹⁰ Там само. Розділ III, п. 14.

судді за станом здоров'я, що не дозволяє повною мірою реалізовувати гарантії незалежності суддів у цій сфері та потребує негайного реагування.

Так, відповідно до закону суддя звільняється з посади у разі неспроможності здійснювати повноваження за станом здоров'я за наявності медичного висновку, що надається медичною комісією, утвореною спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, за зверненням Вищої ради правосуддя⁴¹¹.

На виконання зазначених законодавчих положень у листопаді 2016 року Міністерством охорони здоров'я було утворено і затверджено склад комісії щодо надання медичного висновку суддям у разі неспроможності здійснювати повноваження за станом здоров'я⁴¹².

Водночас у відповідь на звернення Вищої ради правосуддя щодо надання цією комісією медичних висновків суддям Міністерство охорони здоров'я повідомляє, що зазначена комісія не може виконувати свої функції у зв'язку з відсутністю нормативно-правового регулювання щодо критеріїв визнання стану здоров'я суддів таким, що заважає здійснювати свої повноваження на посаді, порядку надання медичного висновку суддям, форми такого медичного висновку тощо.

З огляду на це Міністерство охорони здоров'я України до часу затвердження відповідних нормативних актів рекомендує Вищій раді правосуддя брати до уваги висновки про умови та характер праці, вказаний у довідці Медико-соціальної експертної комісії (МСЕК).

Необхідність належного забезпечення гарантій суддівської незалежності не дозволяє Вищій раді правосуддя відмовляти суддям у проханнях про звільнення з посади за станом здоров'я на тій підставі, що Рада не може отримати обов'язковий у таких випадках медичний висновок спеціальної медичної комісії.

У зв'язку із зазначеним, розглядаючи заяви суддів про звільнення з посади внаслідок неспроможності виконувати повноваження за станом здоров'я, Вища рада правосуддя нині самостійно аналізує довідки МСЕК і на їх підставі визначає, чи є стан здоров'я судді таким, що не дає змоги здійснювати йому / їй свої повноваження. Водночас Вища рада правосуддя наголошує, що критерії визнання стану здоров'я суддів таким, що заважає здійснювати свої повноваження на посаді, на нормативному рівні не визначені. Крім того, висновок МСЕК не завжди містить однозначне формулювання щодо неможливості виконання повноважень судді, а тому неможливо гарантувати уникнення помилок під час вирішення цього питання.

Таким чином, з метою неухильного дотримання закону та належного забезпечення права судді на звільнення за станом здоров'я є необхідним якнайшвидше нормативне врегулювання діяльності спеціальної комісії щодо надання медичного висновку суддям у разі неспроможності здійснювати повноваження за станом здоров'я.

⁴¹¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 113, ч. 1.

⁴¹² Про утворення та затвердження складу комісії щодо надання медичного висновку суддям у разі неспроможності здійснювати повноваження за станом здоров'я : наказ Міністерства охорони здоров'я від 25 листопада 2016 року № 1289. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MOZ26784.html (дата звернення: 09.02.2018).

Право судді на відставку

Суддя має право на вихід у відставку з призначенням йому щорічної ренти або пенсії згідно з його професійною категорією. Після виходу у відставку суддя не може бути обмежений у праві займатися іншою юридичною діяльністю через те, що він / вона був суддею⁴¹³.

9. В Україні самостійною гарантією незалежності суддів є право суддів на відставку⁴¹⁴. Як зазначив Конституційний Суд України, відставка судді є особливою формою звільнення його з посади за власним бажанням та обумовлена наявністю в особи відповідного стажу роботи на посаді судді. Наслідком відставки є, зокрема, припинення суддею своїх повноважень з одночасним збереженням за ним звання судді і гарантій недоторканності, а також набуттям прав на виплату вихідної допомоги та отримання пенсії або щомісячного довічного грошового утримання⁴¹⁵.

Суддя має право на відставку за наявності 20-річного стажу роботи на посаді⁴¹⁶. При цьому Вища рада правосуддя зобов'язана розглянути заяву про відставку (так само, як і заяву про звільнення з посади за власним бажанням) судді протягом одного місяця з дня її надходження⁴¹⁷.

Як відомо, сумніви суддів щодо належного забезпечення гарантій їхньої незалежності в процесі здійснення судової реформи спричинили масове подання заяв про відставку. Так, якщо у попередні роки кількість звільнень суддів у відставку не перевищувала 300–400, то у 2016 році Вищою радою юстиції було прийнято 1449 рішень про відставку суддів⁴¹⁸. У 2017 році у відставку пішло 360 суддів.

Вища рада правосуддя намагається дотримуватися визначеного законом строку розгляду відповідних заяв. Певні порушення зазначених законодавчих вимог мали місце у перші місяці дії нового судоустрійного законодавства у зв'язку з недосконалим правовим регулюванням (зокрема, повноваження щодо звільнення суддів, у тому числі у відставку, були передані від Верховної Ради України та Президента України до Вищої ради правосуддя 30 вересня 2016 року⁴¹⁹, при цьому лише 5 січня 2017 року Президента України та Верховну Раду України було зобов'язано передати до Вищої ради правосуддя нерозглянуті матеріали із цих питань⁴²⁰).

⁴¹³ Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена Центральною Радою Міжнародної Асоціації Суддів в Тайпеї (Тайвань) 17 листопада 1999 року. Ст. 13. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobotnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴¹⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 5, п. 11.

⁴¹⁵ Рішення Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013. П. 3.1. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-13> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴¹⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 116, ч. 1.

⁴¹⁷ Там само. Ст. 116, ч. 3.

⁴¹⁸ Інформація про результати діяльності Вищої ради юстиції за 2016 рік. URL: <http://www.vru.gov.ua/statistics/69> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴¹⁹ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII. Розділ I; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 116.

⁴²⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III, п. 14.

Нині Вища рада правосуддя не розглядає вчасно заяви про відставку суддів у тих випадках, якщо стосовно суддів надійшла інформація про можливість їх звільнення за особливими обставинами (якими є: порушення суддею вимог щодо несумісності; вчинення істотного дисциплінарного проступку або порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна). Зазначене право Вищої ради правосуддя передбачено законом⁴²¹.

10. При цьому не менш важливою гарантією незалежності суддів є можливість припинення відставки судді у разі повторного призначення його на посаду⁴²².

Так, 23 листопада 2017 року Вищою радою правосуддя було припинено відставку 3 суддів у зв'язку із призначенням таких суддів указом Президента України судьями Верховного Суду⁴²³.

Забезпечення незмінюваності суддів під час проведення ліквідації судів

Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього вживаються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи⁴²⁴.

11. Окремою складовою принципу незмінюваності суддів є неможливість будь-якого переведення судді проти його волі.

Європейська хартія про статус суддів дозволяє винятки з цього правила у трьох випадках:

- ✓ коли переведення передбачене відповідно до дисциплінарних санкцій;
- ✓ у разі змін у судовій системі на підставі закону;
- ✓ за необхідності тимчасового переведення для зміцнення сусіднього суду⁴²⁵.

Водночас у вітчизняному законодавстві перелік підстав переведення без згоди судді скорочений до двох випадків, якими є:

- ✓ застосування дисциплінарних санкцій;
- ✓ реорганізація, ліквідація або припинення роботи суду⁴²⁶.

Зазначене дає підстави стверджувати про належне забезпечення принципу незмінюваності судді у контексті неможливості переведення судді до іншого суду проти його волі. Відповідні законодавчі гарантії повністю відповідають європейським стандартам у цій сфері.

⁴²¹ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 55, ч. 3.

⁴²² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 145, ч. 1, п. 1.

⁴²³ Зазначені рішення Вищої ради правосуддя оприлюднені на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁴²⁴ Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 52.

⁴²⁵ Європейська хартія про статус суддів. П. 3.4.

⁴²⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 53, ч. 2.

Разом з тим у практичній площині надзвичайно актуальним нині є питання належного забезпечення таких гарантій у зв'язку зі змінами в судовій системі, передбаченими новим судовоюстрійним законодавством.

Розпуск суду не повинен впливати на суддів, що працюють у ньому. У такому випадку вони обов'язково повинні бути переведені до інших судів того самого рівня⁴²⁷.

12. Так, внаслідок ліквідації Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів 105 суддів фактично втратили місце роботи. З метою забезпечення гарантій незмінюваності законом передбачено переведення таких суддів без конкурсу до інших судів⁴²⁸.

Можливість переведення суддів до інших судів без їхньої згоди у зазначених вище випадках не заперечується Венеціанською комісією⁴²⁹. Водночас очевидно, що у цій ситуації не може бути забезпечене переведення суддів до судів того самого рівня внаслідок відсутності таких судів.

У зв'язку із наведеним до Закону України «Про судовоюстрій і статус суддів» були внесені зміни, які нині допускають можливість «примусового» переведення судді у разі ліквідації суду до іншого суду того самого або нижчого рівня⁴³⁰.

Як зазначила Вища кваліфікаційна комісія суддів України, до неї вже надходять заяви від суддів вищих спеціалізованих судів про переведення їх до судів нижчих рівнів у зв'язку з ліквідацією, а їх переведення буде відбуватися у 2018 році.

13. При цьому незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду, є підставою для звільнення судді⁴³¹.

З цього приводу Венеціанська комісія зауважувала, що багато що буде залежати від пропозицій щодо переведення, зроблених судді, та їх термінів. Цілком можливо, що в момент ліквідації чи реорганізації буде відсутня відповідна посада для переведення, але незабаром після цього така посада стане доступною. На переконання Комісії, перед звільненням суддя повинен отримати більше, ніж одну пропозицію з переведення, а при наданні таких пропозицій мають враховуватися перспективи майбутнього виходу на пенсію суддів інших судів⁴³².

⁴²⁷ Монреальська універсальна декларація щодо незалежності правосуддя. П. 31.

⁴²⁸ Про судовоюстрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 82, ч. 3.

⁴²⁹ Висновок Венеціанської комісії щодо пропозицій внесення змін до законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 10 грудня 2013 року № CDL-AD(2013)034. П. 17.

⁴³⁰ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Розділ V, § 1, п. 10.

⁴³¹ Конституція України. Ст. 126, ч. 6, п. 5.

⁴³² Висновок Венеціанської комісії щодо пропозицій внесення змін до законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 10 грудня 2013 року № CDL-AD(2013)034. П. 29.

Зазначені питання є надзвичайно актуальними в контексті відсутності на цей час будь-якого документа, яким би визначалися загальні засади та конкретна процедура здійснення переведення судді у разі ліквідації, реорганізації або припинення роботи суду.

Слід зважати на те, що переведення суддів у зв'язку із ліквідацією судів у 2018 році набудуть масового характеру, при цьому відсутність детального порядку здійснення таких переведень не дозволить контролювати належне забезпечення гарантій суддівської незалежності у кожному конкретному випадку.

14. Так, у грудні 2017 року Президентом України в межах наданих законом повноважень⁴³³ було проведено оптимізацію мережі судів з метою приведення її у відповідність до закону⁴³⁴ та виконання Стратегії реформування судоустрою⁴³⁵.

Погоджуючи проекти відповідних указів Президента України про ліквідацію місцевих та апеляційних судів і утворення замість них окружних судів та апеляційних судів в апеляційних округах, Вища рада правосуддя наголосила на необхідності неухильного дотримання принципу незмінюваності суддів, що гарантує перебування судді на посаді до досягнення ним шістдесяти п'яти років та передбачає у зв'язку із цим переведення суддів ліквідованих судів до інших судових установ⁴³⁶.

Водночас судді наголошують, що процедура ліквідації існуючих судів та створення нових, у тому числі в частині переведення суддів, відсутня. Строки проведення такої ліквідації/реорганізації також не окреслені, що спричиняє загальну невизначеність⁴³⁷.

У цьому контексті Вища рада правосуддя вважає за необхідне опрацювати спільно з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України проблемні аспекти процедур переведення судді до іншого суду у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду, в якому суддя обіймає посаду, з подальшим, за необхідності, нормативним закріпленням цих процедур у регламентах Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя.

⁴³³ Конституція України. Розділ XV, п. 16-1, пп. 6.

⁴³⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 17, ч. 1; ст. 21, ч.ч. 1–3; ст. 26, ч.ч. 2, 3.

⁴³⁵ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. П. 5.4.

⁴³⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 53, 82; рішення Вищої ради правосуддя про розгляд питань щодо ліквідації та утворення судів оприлюднені на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁴³⁷ Коментарі до Щорічної доповіді, підготовлені Головою Комітету Асоціації правників України з процесуального права, членом Ради з питань судової реформи, к.ю.н. Анною Огречук (лист Асоціації правників України від 24 січня 2018 року № 92).

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІ ВСЕРЕДИНИ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Два аспекти суддівської незалежності доповнюють один одного. Зовнішня незалежність захищає суддю від впливу з боку державних органів та є необхідним компонентом верховенства права. Внутрішня незалежність забезпечує, що суддя приймає рішення виключно на основі Конституції та законодавства країни, а не на основі вказівок, наданих вищими за рангом суддями⁴³⁸.

1. У 2011 році в рішенні у справі «Агрокомплекс» проти України» Європейський суд з прав людини відзначив неналежний рівень забезпечення внутрішньої незалежності судової гілки влади в Україні, зауваживши про наявність випадків надання суддям вказівок та здійснення на них тиску іншими суддями або тими особами, що мають адміністративні повноваження у суді, як, наприклад, голова суду⁴³⁹.

Враховуючи зауваження Європейського суду з прав людини, протягом наступних років у вітчизняне законодавство було внесено низку змін, покликаних забезпечити внутрішню незалежність судової влади відповідно до європейських стандартів.

Проведена законотворча робота нині дає можливість констатувати наявність належних нормативних гарантій забезпечення незалежності суддів всередині судової системи.

Неупереджений розподіл справ як чинник незалежності судді

Розподіл справ серед суддів суду має здійснюватися на основі об'єктивних попередньо встановлених критеріїв для забезпечення права на незалежність та неупередженість суддів. На такий розподіл справ не повинні впливати сторони у справі чи інші особи, зацікавлені в результатах розгляду справи⁴⁴⁰.

2. Як зазначила Венеціанська комісія, у законодавстві деяких держав визначено, що голови судів уповноважені розподіляти справи між окремими суддями. Втім, у цьому повноваженні міститься певний елемент власного розсуду, яким можна зловживати, створюючи тиск на суддів через перевантаження їх справами чи розподіл на них тільки незначних справ. Також це дає можливість розподіляти політично забарвлені справи на певних суддів та

⁴³⁸ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 56.

⁴³⁹ Рішення Європейського суду з прав людини від 6 жовтня 2011 року у справі «Агрокомплекс» проти України» (заява № 23465/03). §§ 138-140. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-106636> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁴⁰ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П. 24.

унеможливити їх розподіл на інших. Це може бути дуже ефективним засобом впливу на результати процесу⁴⁴¹.

У цьому контексті важливо зауважити, що в Україні розподіл справ між суддями головою суду було припинено у 2011 році.

Тоді ж відповідно до європейських стандартів та рекомендацій Венеціанської комісії⁴⁴² в нашій державі було запроваджено автоматичний розподіл справ у судах за допомогою автоматизованої системи документообігу, яка забезпечує об'єктивний та неупереджений розподіл справ між суддями з додержанням принципів черговості, рівної кількості справ для кожного судді, вірогідності, з урахуванням завантаженості кожного судді, спеціалізації, а також вимог процесуального закону⁴⁴³ (у 2011 році було створено необхідне правове поле для введення обов'язкового автоматичного розподілу справ⁴⁴⁴, проте організаційно-технічне забезпечення функціонування в судах відповідних автоматизованих систем потребувало певного часу).

При цьому незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду тягне за собою кримінальну відповідальність⁴⁴⁵.

Нині автоматичний розподіл справ функціонує у всіх судах України і поширюється на всі документи (позовні заяви, скарги, матеріали кримінального провадження, подання тощо), які можуть бути предметом судового розгляду, що вбачається основною гарантією забезпечення незалежності кожного судді всередині судової системи.

За інформацією, наданою Генеральною прокуратурою України, у 2017 році було зареєстровано 83 кримінальні правопорушення щодо незаконного втручання в роботу автоматизованої системи документообігу суду, 23 кримінальні провадження було закрито. До суду з обвинувальним актом було направлено 3 кримінальні провадження.

3. Слід згадати, що протягом перших років здійснення автоматичного розподілу справ Положенням про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженим Радою суддів України за погодженням з Державною судовою адміністрацією України, допускався єдиний «виняток» із загального правила авторозподілу у вигляді надання права судам під час колегіального розгляду справ здійснювати заміну судді з колегії (крім головуючого), який не може продовжувати розгляд справи (у зв'язку з відпусткою, лікарняним тощо), без використання системи автоматизованого розподілу⁴⁴⁶.

⁴⁴¹ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 79.

⁴⁴² Висновок Венеціанської комісії від 20 березня 2007 року № CDL-AD(2007)003. П. 21.

⁴⁴³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (у першій редакції). Ст. 15; Розділ XIII, п. 16.

⁴⁴⁴ Про затвердження Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30. П. 2. URL: <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/polozhennipasds/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁴⁵ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст. 376-1. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁴⁶ Положення про автоматизовану систему документообігу суду / затверджене рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30 (у першій редакції). П. 3.1.12. URL: <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/polozhennipasds/> (дата звернення: 09.02.2018).

Однак у грудні 2015 року Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України, розглядаючи конкретну судову справу, наголосила, що зазначені норми Положення про автоматизовану систему документообігу суду не відповідають закону, оскільки на законодавчому рівні не передбачено подібних винятків із правила автоматичного розподілу справ⁴⁴⁷.

Суд відзначив, що за наявності функціонуючої автоматизованої системи документообігу визначення всіх суддів для розгляду справи в усіх випадках (в тому числі і у випадку заміни судді у справі) має здійснюватися автоматизованою системою документообігу за принципом вірогідності.

Визначення судді у справі без використання автоматизованої системи документообігу може бути здійснено лише у разі настання обставин, які об'єктивно унеможливили функціонування автоматизованої системи документообігу та тривають понад п'ять робочих днів⁴⁴⁸.

Враховуючи правову позицію Верховного Суду України, на початку 2016 року до Положення про автоматизовану систему документообігу суду було внесено відповідні зміни⁴⁴⁹.

4. Крім того, у новому законодавстві висунуто додаткові вимоги до здійснення автоматичного розподілу справ у судах. Так, якщо сьогодні у кожному суді функціонує власна локальна система автоматизованого розподілу, то найближчим часом має бути створена Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечуватиме автоматичний розподіл справ не лише у судах, але й у Вищій раді правосуддя і Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, а також обмін документами та інформацією між органами судового врядування, судами та учасниками судового процесу⁴⁵⁰.

Процес розробки Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи нині триває як на нормативному, так і на організаційно-технічному рівнях. Зокрема, зазначена система має запрацювати через 90 днів після офіційного повідомлення Державною судовою адміністрацією України про її створення та забезпечення функціонування⁴⁵¹. При цьому Верховна Рада України рекомендувала Державній судовій адміністрації України забезпечити створення та належне функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи до 31 грудня 2018 року⁴⁵².

Зі свого боку, Вища рада правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України та після консультацій з Радою суддів України має затвердити Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему⁴⁵³. Відповідно до законодавчих вимог згадане Положення може бути введено в дію лише після забезпечення належного функціонування

⁴⁴⁷ Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 1 грудня 2015 року № 21-3539а15. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/D7C55FE58080C5FC2257F5600277005](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/D7C55FE58080C5FC2257F5600277005) (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁴⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 15, ч. 10.

⁴⁴⁹ Щодо внесення змін до Положення про автоматизовану систему документообігу суду : рішення Ради суддів України від 03 березня 2016 року № 21. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents/19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁵⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 15-1.

⁴⁵¹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Розділ 5, § 2, п. 1.

⁴⁵² Там само. Розділ 4, § 2, п. 10.

⁴⁵³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 15-1, ч. 7.

Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, але не пізніше 1 грудня 2018 року⁴⁵⁴.

Виборність адміністративних посад

Внутрішня суддівська незалежність вимагає, щоб усі судді були вільні від вказівок чи тиску з боку голови суду під час розгляду судових справ. Голови судів діють як охоронці незалежності, безсторонності та ефективності суду і мають самі поважати внутрішню незалежність суддів у їхніх судах⁴⁵⁵.

5. Важливою гарантією забезпечення внутрішньої незалежності суддів є запровадження з 2014 року принципу виборності всіх адміністративних посад у судах всіх рівнів.

Так, до початку судової реформи голови судів та заступники голів судів (крім Верховного Суду України) призначалися на посаду Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів⁴⁵⁶. У 2014 році у зв'язку з надзвичайними подіями в країні повноваження щодо призначення суддів на адміністративні посади на певний час перебрала на себе Верховна Рада України⁴⁵⁷.

Проте, як уже зазначалося вище, Законом України «Про відновлення довіри до судової влади» повний обсяг повноважень щодо обрання голів судів та їх заступників було передано суддям відповідного суду⁴⁵⁸, що унеможливило будь-який зовнішній вплив на цей процес. Нині голови судів та їх заступники обираються на посади строком на три роки (у касаційних судах та Верховному Суді – строком на чотири роки) зборами суддів (у Верховному Суді – Пленумом Суду) шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді⁴⁵⁹.

При цьому роль голів судів у судах всіх рівнів полягає у:

- ✓ представництві суду як органу державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;
- ✓ забезпеченні ефективного функціонування суду шляхом виконання визначених законом організаційних повноважень;

⁴⁵⁴ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII. Розділ 4, § 2, п. 11.

⁴⁵⁵ Висновок № 19 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про роль голів судів. П. 13.

⁴⁵⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 2 лютого 2014 року). Ст. 20, ч. 2.

⁴⁵⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань судоустрою та статусу суддів : Закон України від 23 лютого 2014 року № 769-VII. Розділ I, п. 3. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/769-18> (дата звернення: 09.02.2018); Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 28 лютого 2014 року). Ст. 20, ч. 2.

⁴⁵⁸ Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08 квітня 2014 року № 1188-VII. Розділ II, п. 4.

⁴⁵⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 20, ч.ч. 2, 3; ст. 40; ст. 42, ч.ч. 2, 3; ст. 43.

- ✓ забезпеченні роботи органів суддівського самоврядування, що діють на базі суду, без надмірної концентрації відповідних повноважень (зокрема, голова суду скликає збори суддів відповідного суду та забезпечує виконання прийнятих зборами рішень; Голова Верховного Суду скликає Пленум Верховного Суду, виносить на його розгляд питання та головує на його засіданнях)⁴⁶⁰.

Після призначення на адміністративну посаду голови судів продовжують виконувати повноваження судді, що є необхідним «не лише для забезпечення постійного професійного зростання й налагодження контактів з іншими суддями на підставі принципу «перший серед рівних», але й для найкращого здійснення їхньої організаційної ролі через прямий контакт з питаннями, які виникають у щоденній практиці»⁴⁶¹.

Чинні процедури призначення суддів на адміністративні посади та обсяг наданих їм законом повноважень у повній мірі відповідають рекомендаціям європейських інституцій⁴⁶², що дає змогу стверджувати про відсутність законодавчих передумов для вчинення головами судів та їх заступниками тиску на суддів.

При цьому як додаткову гарантію недопущення зловживання зазначеними особами своїми адміністративними повноваженнями законом передбачено можливість дострокового звільнення з посади голів судів та їх заступників, у разі допущення ними протиправної діяльності, за рішенням не менш як двох третин (у касаційних судах та Верховному Суді – за рішенням простої більшості) суддів відповідного суду⁴⁶³.

Крім того, Рада суддів України в межах наданих законом повноважень має право перевіряти організацію роботи в судах, у тому числі з питань, пов'язаних із забезпеченням внутрішньої незалежності суддів⁴⁶⁴. Так, за наданою Вищій раді правосуддя інформацією, Рада судів України у 2017 році провела такі перевірки Октябрського районного суду міста Полтави⁴⁶⁵, Южноукраїнського районного суду Миколаївської області⁴⁶⁶ та Городищенського районного суду Черкаської області⁴⁶⁷ за зверненнями суддів цих судів стосовно втручання у їх роботу, порушення прав суддів з боку голів судів та / або інших суддів, працівників апарату суду. Результати перевірок зазначені у відповідних рішеннях Ради суддів України.

⁴⁶⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 24, 29, 34, 39; ст. 128, ч. 2.

⁴⁶¹ Висновок № 19 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про роль голів судів. П. 15.

⁴⁶² Там само.

⁴⁶³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 20, ч.ч. 4, 5; ст. 41; ст. 42, ч. 4, ст. 43.

⁴⁶⁴ Там само. Ст. 133, ч. 8.

⁴⁶⁵ Про результати перевірки діяльності Октябрського районного суду міста Полтави : рішення Ради суддів України від 7 вересня 2017 року № 44. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=6&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁶⁶ Щодо результатів перевірки Южноукраїнського міського суду Миколаївської області : рішення Ради суддів України від 7 грудня 2017 року № 77. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁶⁷ Щодо результатів перевірки Городищенського районного суду Черкаської області : рішення Ради суддів України від 7 вересня 2017 року № 45. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=6&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

Роль Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики

Вищі суди не повинні давати суддям вказівок щодо того, які рішення потрібно приймати в конкретних справах, за винятком попередньої ухвали або при вирішенні питання про обрання засобів правового захисту відповідно до закону⁴⁶⁸.

6. Венеціанська комісія наголошувала на тому, що кожен суддя, незалежно від свого місця у судовій системі, здійснює однакові повноваження стосовно інших суддів. Отже, у прийнятті рішень він повинен бути незалежним як від інших суддів, так від голови свого суду чи інших (апеляційних або верховних) судів⁴⁶⁹.

У зв'язку із цим Венеціанська комісія зауважувала, що «виглядає проблематичною практика, що існує в деяких пострадянських країнах, коли керівні принципи, прийняті Верховним Судом чи іншим судом вищої інстанції, є обов'язковими для судів нижчої інстанції»⁴⁷⁰.

Як відомо, в радянський період була запроваджена практика щодо надання Пленумом Верховного Суду СРСР та пленумами верховних судів союзних республік роз'яснень щодо однакового і правильного застосування закону⁴⁷¹, які були обов'язковими для нижчих судів поряд із «необов'язковими» постановами і ухвалами у конкретних справах, які, хоча і приймалися Верховним Судом, проте не створювали правового прецеденту. Після розпаду Радянського Союзу компетенція Пленуму Верховного Суду України щодо надання роз'яснень нижчим судам збереглася, проте такі роз'яснення вже не носили обов'язкового характеру.

7. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року повноваження щодо надання роз'яснень судам нижчих інстанцій з питань застосування законодавства при вирішенні справ були передані пленумам вищих спеціалізованих судів, при цьому наголошено, що такі роз'яснення носять рекомендаційний характер⁴⁷².

Водночас Венеціанська комісія зазначила, що «ця система, загалом, не сприяє встановленню дійсно справедливої судової влади в Україні, але несе в собі ризик того, що судді поводитимуться як державні чиновники, які підпорядковуються наказам вищих посадовців»⁴⁷³.

⁴⁶⁸ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П. 23.

⁴⁶⁹ Висновок Венеціанської комісії від 20 березня 2007 року № CDL-AD(2007)003. П. 61; Доповідь Венеціанської комісії «Європейські стандарти в сфері судочинства — систематичний огляд» (Висновок від 3 жовтня 2008 року № CDL-JD (2008)002). Незалежність у структурі судової системи.

⁴⁷⁰ Доповідь Венеціанської комісії «Європейські стандарти в сфері судочинства — систематичний огляд» (Висновок від 3 жовтня 2008 року № CDL-JD(2008)002). - Незалежність у структурі судової системи.

⁴⁷¹ Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик / Принят второй сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съездом Советов СССР 31 января 1924 года. Ст. 43, п. «а». URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1924.htm> (дата звернення: 09.02.2018).

⁴⁷² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 36, ч. 2, п. 6.

⁴⁷³ Доповідь Венеціанської комісії «Європейські стандарти в сфері судочинства — систематичний огляд» (Висновок від 3 жовтня 2008 року № CDL-JD (2008) 002). Незалежність у структурі судової системи; Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 71.

Венеціанська комісія зауважила, що «у системі забезпечення незалежності суддів вищі суди забезпечують єдність судової практики на всій території країни через свої рішення по окремих справах. Суди нижчої інстанції, які діють в рамках цивільного права на протиправу натуральному праву та для яких судові прецеденти не є обов'язковими, загалом дотримуються принципів, викладених у рішеннях судів вищої інстанції, щоб уникнути скасування їхніх власних рішень в порядку апеляції»⁴⁷⁴.

Питання про роль і значення постанов пленумів Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів було предметом давньої наукової дискусії, яка точилась ще за радянських часів. Наведена позиція інституційних органів Ради Європи дала поштовх новій масштабній дискусії, яка нині розгорнулася серед авторитетних вітчизняних правників, щодо доцільності / недоцільності збереження повноважень вищого суду надавати нижчим судам абстрактні, тобто не прив'язані до конкретних справ роз'яснення з питань застосування законодавства. При цьому аргументи обох сторін у цій дискусії варті уваги.

8. Відсутність єдиної позиції із зазначеного питання у професійних правничих колах спричинила і певну непослідовність на законодавчому рівні. Зокрема, у новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» повноваження суду найвищої інстанції щодо надання рекомендаційних роз'яснень судам нижчих інстанцій з питань застосування законодавства було скасовано на нетривалий термін⁴⁷⁵, нині їх поновлено⁴⁷⁶.

Вирішуючи питання про те, наскільки нині чинний закон у цьому аспекті відповідає європейським стандартам, слід враховувати таке.

Як зазначила КРЕС, однакове та уніфіковане застосування закону обумовлює загальнообов'язковість закону, рівність перед законом та правову визначеність. З іншого боку, потреба в забезпеченні єдиного застосування закону не має ані призводити до негнучкості такого закону й до необґрунтованих обмежень у відповідному розвитку законодавства, ані ставити під сумнів принцип суддівської незалежності⁴⁷⁷.

В європейських країнах існують різні механізми щодо ролі верховних судів у забезпеченні послідовної судової практики, серед яких, зокрема, як розгляд індивідуальної скарги однієї зі сторін провадження, так і надання офіційного тлумачення суто абстрактного характеру, без прив'язки до скарг, поданих щодо окремої справи⁴⁷⁸.

При цьому КРЕС зауважує, що обмеження судів нижчого рівня прецедентом вищих за рівнем судів (що, залежно від різних правових традицій, може носити імперативний характер або допускати відхилення за умови належного обґрунтування) не є несумісним із вимогами суддівської незалежності⁴⁷⁹. Водночас розроблення обов'язкових до застосування роз'яснень

⁴⁷⁴ Доповідь Венеціанської комісії «Європейські стандарти в сфері судочинства – систематичний огляд» (Висновок від 3 жовтня 2008 року № CDL-JD(2008)002). – Незалежність у структурі судової системи; Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 71.

⁴⁷⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (у першій редакції). Ст. 46.

⁴⁷⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (у редакції від 15 грудня 2017 року). Ст. 46, ч. 2, п. 10-2.

⁴⁷⁷ Висновок № 20 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі судів у забезпеченні єдності застосування закону від 10 листопада 2017 року. П. 1.

⁴⁷⁸ Там само. П.п. 15, 16.

⁴⁷⁹ Там само. П.п. 33, 34.

або загальних висновків, прийнятих на пленарних засіданнях верховного суду, не беручи до уваги будь-які реальні справи, не є однозначно прийнятним. Створення таких зобов'язуючих імперативних актів чи загальних висновків може мати позитивний ефект щодо єдності судової практики та щодо правової визначеності, але зазначені механізми викликають занепокоєння КРЕС з точки зору відповідної ролі судової влади в системі розподілу державної влади⁴⁸⁰.

9. Звертаючись до конкретного прикладу нашої держави, не можна не зауважити, що відсутність єдності судової практики та, як наслідок, створення ситуації правової невизначеності, у якій сторони не можуть завчасно розуміти, якою буде позиція суду в їхньому спорі, є нагальною проблемою процесу відправлення правосуддя в сучасний період.

Повноваження щодо забезпечення судами однакового застосування норм права покладено на Верховний Суд⁴⁸¹. Зокрема, суди зобов'язані враховувати висновки, викладені у постановах Верховного Суду, під час вирішення подібних справ⁴⁸².

Додатково до наведеного вище механізму забезпечення єдності судової практики Пленум Верховного Суду має повноваження надавати судам нижчих рівнів роз'яснення загального характеру з питань застосування законодавства. При цьому:

- ✓ зазначені роз'яснення носять рекомендаційний характер, а отже, відіграють субсидіарну, допоміжну роль (у порівнянні з постановами Верховного Суду, прийнятими у конкретних справах) у забезпеченні однакового правозастосування;
- ✓ такі роз'яснення, хоча і носять загальний характер, проте вони приймаються лише за наслідками узагальнення відповідної судової практики, а отже, опосередковано пов'язані з результатами вирішення конкретних судових справ.

З огляду на викладене очевидно, що зазначені роз'яснення Пленуму Верховного Суду не обмежують внутрішню суддівську незалежність і не можуть розглядатися як засіб впливу вищого суду на результати розгляду справ судами нижчих інстанцій.

Тобто на законодавчому рівні будь-яких ризиків з точки зору незалежності суддів у цьому контексті не виявлено, а тому вбачається, що на сучасному етапі розвитку української системи правосуддя можливо використовувати такий механізм, як рекомендаційні роз'яснення Пленуму Верховного Суду, оскільки він є корисним у вирішенні проблеми забезпечення єдності судової практики.

Проте на практичному рівні не можна зробити таких однозначних висновків. Зокрема, судді нижчих судових інстанцій дійсно доволі часто аргументують власні судові рішення посиланням на відповідні роз'яснення пленумів вищих судів, тим самим перебільшуючи значення таких рекомендацій, що підтверджує застереження європейських експертів і створює уявлення про «необхідність підкорення розпорядженням зверху» за відсутності будь-яких законних підстав для цього.

⁴⁸⁰ Висновок № 20 (2017) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі судів у забезпеченні єдності застосування закону. П. 28, Розділ VIII (g).

⁴⁸¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 36, ч. 2, п. 6.

⁴⁸² Там само. Ст. 13, ч. 6.

Загалом, аналізуючи роз'яснення, що надавалися вищими судами відповідно до попереднього судоустрійного законодавства⁴⁸³ (постанови пленумів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів) не можна не зауважити, що вони надають суттєву допомогу як суддям, так і сторонам в умовах існування об'ємної та недостатньо стабільної, а іноді суперечливої законодавчої бази. Водночас слід зважати на те, що підготовка таких роз'яснень за результатами узагальнення судової практики потребує певного часу, а отже, зазначені документи можуть містити не всі останні результати правозастосування. Тому ознайомлення та взяття до уваги (за бажанням) рекомендаційних роз'яснень пленумів вищих судів у будь-якому випадку не може підміняти обов'язку судді вивчати та враховувати судову практику вищих судів у порядку, визначеному процесуальним законом.

⁴⁸³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 36, ч. 2, п. 6; Про судоустрій України : Закон України від 07 лютого 2002 року № 3018-III. Ст. 47, ч. 2, п. 2. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3018-14> (дата звернення: 09.02.2018).

МАТЕРІАЛЬНІ, ТЕХНІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ

Незалежність суддів має бути закріплена законодавчо, функціонально та фінансово. Зокрема, незалежність суддів гарантується стосовно оплати праці та фінансування судових органів⁴⁸⁴.

Держава зобов'язана забезпечувати достатні фінансові ресурси для судової системи. Навіть під час кризи належне функціонування та незалежність судової системи не повинні зазнавати загрози. Не можна допускати фінансування судів на основі довільних рішень офіційних органів, натомість, повинні застосовуватися об'єктивні та прозорі критерії⁴⁸⁵.

1. Зазначені європейські стандарти незалежності суддів втілені у вітчизняному законодавстві.

Зокрема, на конституційному рівні визначено обов'язок держави забезпечувати фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів⁴⁸⁶. Наведені державні гарантії конкретизовано у положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо фінансування судів повністю за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому видатки на фінансування судів у розмірі, що забезпечує повне та незалежне здійснення правосуддя, визначаються окремо в Державному бюджеті України та належать до захищених статей видатків Державного бюджету України. Видатки на утримання судів у Державному бюджеті України не можуть бути скорочені в поточному фінансовому році⁴⁸⁷.

Водночас слід зазначити, що окремі положення Бюджетного кодексу України не узгоджуються з вимогами Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, перелік захищених статей видатків, визначених Бюджетним кодексом України⁴⁸⁸, не містить видатків на фінансування судів, чим створює суттєві ризики щодо фінансового забезпечення судової влади.

Інституційний аспект забезпечення ресурсами системи правосуддя

Міжнародні тексти не передбачають бюджетної автономії судової системи, проте наполегливо рекомендують брати до уваги точку зору представників судової системи у процесі

⁴⁸⁴ Велика хартія суддів. П.п. 3, 4.

⁴⁸⁵ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 53.

⁴⁸⁶ Конституція України. Ст. 130, ч. 1.

⁴⁸⁷ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 17, ч. 4, п. 7; ст.ст. 146, 148.

⁴⁸⁸ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Ст. 55.
URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 09.02.2018).

планування бюджету⁴⁸⁹. Однією з форм, у якій може здійснюватися активне залучення судових інституцій до процесу підготовки бюджету, є надання функції координування процесу складання бюджетних запитів щодо фінансування судів незалежному органу, відповідальному за адміністрування судової системи у країнах, де такий орган існує, а також установа прямого контакту між таким органом і Парламентом, котрий оцінює потреби судів. Бажано також, щоб орган, який представляє всі суди, був відповідальний за подання запитів щодо бюджетного фінансування до Парламенту або одного з його спеціальних комітетів⁴⁹⁰.

2. Зазначені рекомендації європейських експертів також виконані Україною.

Основні повноваження щодо здійснення фінансового забезпечення суддів покладено на окремий незалежний від законодавчої та виконавчої влади орган у системі правосуддя – Державну судову адміністрацію України, яка виконує функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансування всіх судів загальної юрисдикції, крім Верховного Суду, а також всіх органів суддівського врядування та самоврядування, крім Вищої ради правосуддя⁴⁹¹.

На виконання наданих законом повноважень Державна судова адміністрація України формує бюджетні запити та подає їх до Верховної Ради України, а також представляє суди у бюджетних відносинах із законодавчою та виконавчою владою⁴⁹².

До початку судової реформи Державна судова адміністрація була підзвітна з'їзду суддів України та Раді суддів України⁴⁹³. Проте в новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» з метою підвищення ефективності управління судовою системою були перерозподілені повноваження органів судового врядування та самоврядування у сфері фінансового та організаційного забезпечення судів.

Зокрема, нині Державна судова адміністрація України є підзвітною Вищій раді правосуддя. Водночас з'їзд суддів України та Рада суддів України контролюють організаційно-матеріальне забезпечення судів і заслуховують з цих питань посадових осіб Державної судової адміністрації України⁴⁹⁴.

Слід зауважити, що значним досягненням судової реформи в питаннях забезпечення незалежності суддів є закріплення за Вищою радою правосуддя повноважень щодо участі у

⁴⁸⁹ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 54; Висновок № 2 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо фінансування та управління судами в контексті ефективності судової влади та статті 6 Європейської конвенції з прав людини від 23 листопада 2001 року. П. 10.

⁴⁹⁰ Висновок № 2 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо фінансування та управління судами в контексті ефективності судової влади та статті 6 Європейської конвенції з прав людини від 23 листопада 2001 року. П. 11.

⁴⁹¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 148, ч. 3; ст. 151, ч. 1.

⁴⁹² Там само. Ст. 152, ч. 1.

⁴⁹³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 148, ч. 2.

⁴⁹⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 129, ч. 2, п. 3; ст. 133, ч. 8, п. 3; ст. 151, ч. 2.

визначенні видатків Державного бюджету України на утримання суддів, органів та установ системи правосуддя⁴⁹⁵ та внесення змін до Бюджетного кодексу України, відповідно до яких до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України подаються підготовлені Вищою радою правосуддя пріоритетні завдання фінансового забезпечення судової влади та її незалежності у складі положень проекту Основних напрямів бюджетної політики та інформація щодо врахування пропозиції до проекту закону про Державний бюджет України в частині статей щодо забезпечення функціонування судів і діяльності суддів, органів і установ системи правосуддя разом (із вмотивованим обґрунтуванням) із проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України⁴⁹⁶.

Органи влади, які відповідають за організацію та функціонування судової системи, зобов'язані забезпечувати суддям умови, що дають їм змогу виконувати свою місію та досягати ефективності, захищаючи й поважаючи незалежність і неупередженість суддів⁴⁹⁷.

3. Вітчизняна судова влада має у своєму складі дві самостійні структури, на які покладено обов'язки щодо забезпечення належних умов роботи суддів, – це Державна судова адміністрація України⁴⁹⁸ та Вища рада правосуддя⁴⁹⁹.

Державна судова адміністрація України виконує свої повноваження у цій сфері вже протягом 15 років, у зв'язку із чим має сформовану процедуру реалізації покладених на неї завдань та конкретні результати своєї діяльності (які, зокрема, відображаються у щорічних звітах Державної судової адміністрації України).

Водночас Вища рада правосуддя зараз лише напрацьовує механізм виконання нових для неї функцій щодо фінансового та організаційного забезпечення судів, серед яких: участь у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя; затвердження за поданням Державної судової адміністрації України нормативів кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів; погодження перерозподілу бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду.

Наразі першочерговим завданням Вищої ради правосуддя у цій сфері є затвердження нового положення про Державну судову адміністрацію України, в якому будуть визначені засади взаємодії Державної судової адміністрації України та Вищої ради правосуддя.

Розуміючи важливість покладених на неї завдань, Вища рада правосуддя ставить собі за мету, щоб її діяльність у сфері фінансового та організаційного забезпечення судів у майбутньому мала реальні результати у вигляді покращення якісних показників функціонування судової системи.

⁴⁹⁵ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3, ч. 1.

⁴⁹⁶ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Ст. 33, ч.ч. 2, 4, ст. 38, ч. 1.

⁴⁹⁷ Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 32.

⁴⁹⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 152, ч. 1.

⁴⁹⁹ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3, ч. 1.

Належне забезпечення ресурсами як чинник незалежності

Кожна держава повинна виділяти судам достатньо ресурсів, приміщень та устаткування, щоб вони могли функціонувати відповідно до стандартів, викладених у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також щоб судді могли ефективно працювати⁵⁰⁰.

З метою гарантування незалежності судової системи у довготерміновій та короткотерміновій перспективах необхідно надати судам достатні ресурси, які дозволять судам і суддям дотримуватися стандартів, передбачених статтею 6 Європейської конвенції з прав людини та національними конституціями, а також виконувати свої обов'язки чесно та ефективно, що є необхідним для підтримки довіри громадськості до правосуддя та верховенства права. Відповідно, достатнє фінансування слід розглядати у більш широкому контексті – як сукупність ресурсів, що ними повинна володіти судова система, щоб відповідати цим вимогам та заслуговувати на визнання як окрема гілка державної влади⁵⁰¹.

4. Слід відзначити очевидне прагнення України забезпечити європейські стандарти у сфері фінансування та організаційного забезпечення судової системи.

Зокрема, за даними Державної судової адміністрації України рівень задоволення її бюджетних запитів за останні два роки зріс із 47 до 78 %. Приріст бюджетних призначень 2017 року для органів та установ системи правосуддя, які забезпечує Державна судова адміністрація України, проти 2016 року становить 3,3 млрд грн або майже 63 %.

У Державному бюджеті на 2018 рік передбачено видатки в сумі 13,5 млрд грн бюджетних призначень, що на 56,2 % більше показників 2017 року. Державна судова адміністрація України засвідчила, що такого суттєвого приросту бюджету судової гілки влади раніше не було⁵⁰².

Важливим досягненням у сфері забезпечення фінансування судової системи відповідно до принципів ефективності й результативності є розроблення Державною судовою адміністрацією України у співпраці з міжнародними експертами Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату⁵⁰³. Визначена цим Положенням методика планування видатків судів ґрунтується на двох категоріях показників:

⁵⁰⁰ Рекомендація CM/Rec (2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки П. 33.

⁵⁰¹ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 52.

⁵⁰² 15 років Державній судовій адміністрації України. Ювілейне видання. С. 34–35.

⁵⁰³ Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату / рекомендоване рішенням Ради суддів України від 16 вересня 2016 року № 61. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents/39> (дата звернення: 09.02.2018).

- ✓ показники ефективності роботи судів (зокрема, відсоток вирішених справ і строк розгляду судової справи);
- ✓ показники ефективності використання ресурсів (зокрема, продуктивність роботи судді та вартість судової справи)⁵⁰⁴.

Бюджетний запит Державної судової адміністрації України на 2017 рік уже формувався шляхом планування видатків судів на підставі зазначеного Положення. З урахуванням методик, орієнтованих на результат роботи судів, було сформовано і бюджетний запит Державної судової адміністрації на 2018 рік.

5. На сьогодні всі суди (в тому числі ті, що переміщені у зв'язку з військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом у Донецькій і Луганській областях на підконтрольну Україні територію) забезпечені службовими приміщеннями, що дає їм можливість функціонувати в штатному режимі.

Водночас із загальної кількості лише 18 % судів розміщуються в приміщеннях, що за основними параметрами відповідають будівельним стандартам. Решта судів потребує поліпшення умов розміщення, здебільшого у зв'язку з недостатньою площею приміщень судових установ (у відсотковому відношенні площа існуючих приміщень місцевих та апеляційних судів становить 49 % площі, рекомендованої державними будівельними нормами).

Слід згадати, що до 2010 року в Україні взагалі були відсутні державні будівельні норми з проектування будинків (приміщень) судів. Відповідні стандарти було розроблено Українським державним науково-дослідним і проектним інститутом цивільного сільського будівництва за ініціативою та участю Державної судової адміністрації України та введено в дію з 1 жовтня 2010 року⁵⁰⁵.

Державна судова адміністрація України докладає зусиль для забезпечення судів приміщеннями, які б відповідали вимогам щодо здійснення правосуддя, а також для того, щоб всі приміщення судових установ належали до сфери її управління (з метою забезпечення незалежності від суб'єктів господарювання (власника об'єкта), визначених у договорі умов та обмежень щодо використання орендованого об'єкта).

Так, протягом останніх 5 років Кабінетом Міністрів України було прийнято 42 розпорядження щодо передачі приміщень до сфери управління Державної судової адміністрації України для розміщення судових установ. На сьогодні у сфері управління цього органу перебуває 61 % будівель, в яких здійснюється правосуддя, решта об'єктів використовується судами на умовах оренди (користування, позички) і належить іншим органам державної влади (12 %), або є комунальною власністю (27 %).

За даними Державної судової адміністрації України, рівень забезпечення суддів окремими кабінетами становить 88 %, залами судових засідань суди забезпечено на 62 %, рівень їх облаштування нарадчими кімнатами – 24 %.

⁵⁰⁴ 15 років Державній судовій адміністрації України. Ювілейне видання. С. 34–35.

⁵⁰⁵ ДБН (Державні Будівельні Норми) В.2.2-26:2010. Будинки і споруди. Суди. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=26765 (дата звернення: 09.02.2018); 15 років Державній судовій адміністрації України. Ювілейне видання. С. 38.

6. Отримання необхідних фінансових ресурсів дозволяє поступово підвищувати рівень інформаційно-технічного забезпечення судів, що також лежить у площині головних функцій Державної судової адміністрації України.

Так, нині у всіх приміщеннях судів побудовані структуровані кабельні мережі або локальні комп'ютерні мережі, які підключені до захищених високошвидкісних каналів передачі даних. З метою забезпечення надійного функціонування централізованих інформаційних ресурсів судової влади (Єдиний державний реєстр судових рішень, офіційний веб-портал «Судова влада України» (на якому міститься повна та актуальна інформація про діяльність всіх судів та органів суддівського врядування), центральні бази даних автоматизованої системи документообігу суду, підсистема «Електронний суд», центр комутації системи відеоконференцз'язку тощо) створено Дата-центр судової системи.

З 2015 року запроваджено онлайн-режим сплати судового збору через офіційний веб-портал «Судова влада України». Здійснюються заходи із впровадження окремих сервісів підсистеми «Електронний суд» (зокрема, станом на 1 вересня 2017 року судами з використанням автоматизованої системи документообігу суду вже надіслано 1,2 млн електронних копій процесуальних документів та 3,2 млн електронних повісток). У подальшому підсистема «Електронний суд» має стати частиною Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

У свою чергу, введення в дію нового процесуального законодавства поставило перед Державною судовою адміністрацією України низку нових стратегічних завдань у цій сфері, в тому числі щодо створення, забезпечення належного захисту та запровадження Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, Єдиного державного реєстру виконавчих документів та системи автоматизованого арешту коштів⁵⁰⁶.

Оптимізація кількості суддівських посад

У судах мають працювати достатня кількість суддів та кваліфікований допоміжний персонал⁵⁰⁷.

7. Повноваження визначати кількість суддів у судах належить Державній судовій адміністрації України, що відповідно до висновків Конституційного Суду України повністю відповідає статусу та предмету її відання, а також враховує необхідність оперативно врахувати навантаження на суддів, обсяги видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання судів, та інші обставини⁵⁰⁸.

При цьому відповідно до Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд»⁵⁰⁹ зазначені функції Державної судової адміністрації України були істотно розширені та набули якісно нового змісту.

⁵⁰⁶ 15 років Державній судовій адміністрації України. Ювілейне видання. С. 30–33.

⁵⁰⁷ Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 35.

⁵⁰⁸ Рішення Конституційного Суду України від 21 червня 2011 року № 7-рп/2011 у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою. П. 3.3.

⁵⁰⁹ Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 року № 192-VIII.

Зокрема, якщо раніше Державна судова адміністрація України визначала кількість суддів у судах за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду⁵¹⁰, то з 2015 року роль Міністра юстиції України у виконанні цього завдання була виключена⁵¹¹, що отримало схвалення Венеціанської комісії⁵¹². Державна судова адміністрація України отримала можливість діяти у цій сфері майже самостійно, погоджуючи відповідні рішення лише з Радою суддів України.

Згідно із новим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України визначає кількість суддів у суді за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів⁵¹³.

8. Оцінки міжнародних експертів, які передували проведенню судової реформи, показали, що успішне її впровадження неможливе без проведення оптимізації кількості судів та суддів.

У зв'язку із цим протягом останніх років в Україні була проведена значна за обсягом робота щодо удосконалення вітчизняної судової системи у зазначеному напрямі.

Зокрема, Стратегією реформування судоустрою одним із завдань судової реформи визначено підвищення ефективності управління кадровими ресурсами судів завдяки оптимізації кількості суддів у судах та адміністративних посад залежно від навантаження⁵¹⁴.

З метою виконання цього завдання Радою суддів України разом з Державною судовою адміністрацією України за підтримки Проекту USAID «Справедливе правосуддя» було проведено дослідження з визначення чисельності суддів, необхідної для обробки справ та збалансування навантаження на суддів. У дослідженні брали участь судді, які виявили бажання, шляхом заповнення відповідної анкети-опитування.

За результатами проведених заходів експертами Проекту було складено звіт щодо визначення коефіцієнтів навантаження на суддів та складності справ спеціалізованих судів та судів апеляційної інстанції. Висновки експертів були підтверджені науковим експертним висновком Інституту економіко-правових досліджень Національної академії наук України.

Радою суддів України у червні 2016 року було схвалено результати зазначеного дослідження та затверджено рекомендовані показники середніх витрат часу на розгляд справ та коефіцієнтів складності справ за категоріями для суддів місцевих та апеляційних судів⁵¹⁵.

⁵¹⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 1 січня 2015 року) Ст. 19, ч. 4.

⁵¹¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 28 березня 2015 року). Ст. 19, ч. 4.

⁵¹² Спільний висновок Венеціанської комісії від 18 жовтня 2011 року № CDL-AD(2011)033. П. 24.

⁵¹³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 19, ч. 6.

⁵¹⁴ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки / Схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015. П. 5.4.

⁵¹⁵ Щодо визначення коефіцієнтів навантаження на суддів : рішення Ради суддів України від 09 червня 2016 року № 46. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=36&page=1&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

9. На підставі зазначених показників Державною судовою адміністрацією України було розраховано кількість модельних справ для кожного суду за даними 2016 року (відповідно до Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату⁵¹⁶ модельна справа – це судова справа з умовним строком її розгляду протягом 8-годинного робочого дня).

З метою приведення всіх справ і матеріалів, що надійшли до суду, до єдиного показника – модельної справи було використано дані обліково-статистичних карток на справи та матеріали, які містяться в центральній базі даних. Саме категорії справ і матеріалів, визначені безпосередньо кожним судом, були застосовані при розрахунку модельних справ для кожного конкретного суду.

Щороку на основі вибіркового статистичного дослідження за звітний рік визначається середньостатистична тривалість роботи суддів. Результативний показник для планування на основі результату видатків споживання на 2017 рік «Модельне навантаження на суддю» становив 183 модельні справи на 1 суддю на рік. Шляхом ділення запланованої кількості вирішених модельних справ на показник «Модельне навантаження на суддю» було визначено оптимальну (нормативну, модельну) кількість суддів для кожного суду.

10. У червні 2017 року Державна судова адміністрація України надала Вищій раді правосуддя пропозиції щодо визначення кількості суддів в місцевих та апеляційних судах України, які були погоджені Радою⁵¹⁷.

Слід зауважити, що, крім врахування зазначених вище показників, Державною судовою адміністрацією України було передбачено, що оптимальна (нормативна, модельна) кількість суддів у суді за будь-яких умов не може бути меншою за 3 штатні одиниці, а суддівська винагорода суддям буде нараховуватись і виплачуватись у межах видатків на оплату праці, визначених Державним бюджетом України на 2017 рік.

У результаті визначення кількості суддів в місцевих та апеляційних судах адміністративної, господарської та загальної юрисдикції згідно із зазначеним вище порядком загалом було скорочено 732 суддівські посади, кількість суддівських посад зменшилась із 7967 посад до 7235, тобто на 9 %.

Оптимізація мережі судів

Згідно із судовою практикою Європейського суду з прав людини термін «суд, встановлений законом» у статті 6 Європейської конвенції з прав людини спрямований на забезпечення того, «що орган, який відправляє правосуддя, у демократичному суспільстві не залежить від розсуду виконавчої влади, але

⁵¹⁶ Положення про порядок планування видатків судів на основі очікуваного результату / рекомендоване рішенням Ради суддів України від 16 вересня 2016 року № 61. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents/39> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵¹⁷ Про погодження визначення кількості суддів в місцевих та апеляційних судах України : рішення Вищої ради правосуддя від 27 липня 2017 року № 2274/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

керується виключно законом, що був прийнятий Парламентом»⁵¹⁸.

11. Важливим досягненням судової реформи, спрямованим на забезпечення європейських стандартів незалежності суддів, є скасування повноважень Президента України щодо утворення і ліквідації судів. Питання системи й структури судової влади передано до компетенції Верховної Ради України за звичайною процедурою, що було схвалено Венеціанською комісією⁵¹⁹.

Так, відповідно до нового законодавства суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя⁵²⁰. При цьому підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою. Перелік зазначених підстав є вичерпним⁵²¹.

Водночас до 31 грудня 2017 року повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів було тимчасово збережено за Президентом України⁵²², що Венеціанська комісія визнала прийнятним за наявної ситуації в Україні⁵²³.

12. Також у результаті судової реформи в Україні було змінено систему судоустрою. Зокрема, з урахуванням рекомендацій європейських експертів⁵²⁴ запроваджено триланкову структуру судової системи, що складається із місцевих (окружних) судів, апеляційних судів в апеляційних округах та Верховного Суду⁵²⁵.

Як зазначалося вище⁵²⁶, з метою реалізації положень нового судоустрійного закону у 2017 році було ліквідовано 3 вищих спеціалізованих суди та Верховний Суд України. Замість них 15 грудня 2017 року офіційно розпочав свою роботу новий Верховний Суд⁵²⁷.

Крім того, для оновлення судової системи на рівні апеляційних та місцевих судів Стратегією реформування судоустрою було передбачено оптимізацію системи судів після детального

⁵¹⁸ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 76.

⁵¹⁹ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 9.

⁵²⁰ Конституція України. Ст. 125, ч. 2; Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 19.

⁵²¹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 19.

⁵²² Конституція України. Розділ XV «Перехідні положення», п. 16-1, пп. 6.

⁵²³ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту змін до Конституції України в частині правосуддя, затвердженого Конституційною Комісією 4 вересня 2015 року, від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 10.

⁵²⁴ Спільний експертний висновок Венеціанської комісії від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)003. П.п. 20–23.

⁵²⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 17, 21, 26.

⁵²⁶ Зокрема, у пункті 12 розділу I цієї Доповіді.

⁵²⁷ Офіційний веб-сайт Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/> (дата звернення: 09.02.2018).

аналізу розбіжностей і оцінки ризиків із належним урахуванням вимог щодо ефективності та справедливості⁵²⁸.

Слід зауважити, що укрупнення судів нині відбувається (або цей процес вже є завершеним) у низці європейських держав (наприклад, у Молдові, Словаччині, Литві, Португалії).

Причинами проведення оптимізації судів відповідно до міжнародного досвіду є:

- ✓ економічні заощадження, раціональне використання ресурсів;
- ✓ потреба в якісному поліпшенні судових послуг в цілому;
- ✓ встановлення спеціалізації судів шляхом забезпечення мінімально необхідної кількості суддів;
- ✓ впровадження новітніх технологій для забезпечення своєчасності судового розгляду;
- ✓ демографічна еволюція;
- ✓ нерівномірний розподіл людських ресурсів;
- ✓ зростання попиту на дуже специфічні знання у зв'язку зі складністю права і бізнесу.

13. В Україні необхідність проведення оптимізації мережі місцевих та апеляційних судів була очевидною з огляду на незадовільне функціонування системи судоустрою, створеної попереднім законодавством⁵²⁹.

Так, за даними Державної судової адміністрації України станом на жовтень 2016 року у 107 місцевих загальних судах рівень недоукомплектованості суддями перевищував 60 %. Сім місцевих загальних судів не працювали взагалі через відсутність суддів.

Відповідно до загальної статистичної інформації за 9 місяців 2017 року рівень укомплектованості суддями місцевих та апеляційних судів всіх спеціалізацій становив від 45 % (в апеляційних та окружних адміністративних судах) до 69 % (у господарських апеляційних судах)⁵³⁰.

Кадровий дефіцит фактично паралізував роботу тих судів, в яких за штатом була передбачена невелика кількість суддівських посад (наприклад, 3–5 посад). У таких судах була відсутня можливість утворювати колегії для розгляду справ, формувати новий склад суду після задоволення відводів (самовідводів), повернення справ на новий розгляд тощо.

Зазначене істотно утруднювало доступ громадян до правосуддя. Зокрема, за даними судової статистики, у 2016 році майже 48 тис. цивільних справ та більше 22 тис. адміністративних справ розглядалися місцевими загальними судами / окружними адміністративними судами із порушенням встановлених законом процесуальних строків, близько 16 тис. кримінальних справ і проваджень перебували у провадженні судів першої інстанції більше 6 місяців⁵³¹.

⁵²⁸ Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки. П. 5.4.

⁵²⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Розділ II.

⁵³⁰ Інформація про кількість суддів місцевих та апеляційних судів (січень-вересень 2017 року). URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/17ordersmarch/inform_9_2017_copy.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

⁵³¹ Аналітичні таблиці щодо стану здійснення правосуддя за 2016 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_tablici_2016 (дата звернення: 09.02.2018).

У 2017 році в судах було зафіксовано понад 26 тис. справ, провадження в яких тривало більше одного року, понад 4 тис. справ, які перебували у провадженні більше 2 років, та 2303 справи, які перебували у провадженні суду більше 3 років⁵³².

За наведених підстав проведення оптимізації системи судів, яке б забезпечило доступ до правосуддя та ефективність здійснення судочинства, визначено одним із основних завдань судової реформи. З метою його реалізації новим законодавством було змінено систему судоустрою⁵³³, а Президенту України на перехідний період залишено повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів для оперативного вирішення зазначеної проблеми.

14. На виконання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки Державною судовою адміністрацією України за участю робочої групи Вищої ради правосуддя та з урахуванням пропозицій суддів було проведено масштабну роботу зі створення нової мапи місцевих та апеляційних судів, яка покликана забезпечити реальну можливість відправлення правосуддя у всіх регіонах України.

Як відзначає Державна судова адміністрація України, основна увага під час розробки проектів оптимізації судів приділялася забезпеченню балансу між всіма показниками. Серед таких чинників:

- ✓ доступність суду з точки зору відстані для громадян;
- ✓ мінімально можливий розмір суду із забезпеченням присутності необхідних компетенцій та функцій;
- ✓ зменшення витрат, оскільки державні ресурси мають оптимізуватися;
- ✓ забезпечення максимально високої якості та належного рівня надання судових послуг.

Для проведення оцінки існуючої мережі судів та показників їх діяльності було зібрано дані із зовнішніх і внутрішніх джерел:

- ✓ дані судової статистики про судові справи та матеріали:
 - ✓ надійшло;
 - ✓ розглянуто;
 - ✓ залишилися нерозглянутими;
- ✓ показники ефективності діяльності суду:
 - ✓ продуктивність суду;
 - ✓ тривалість судових проваджень;
- ✓ дані щодо місцезнаходження судів у відповідному регіоні;
- ✓ будь-яка інша спеціальна інформація.

З метою вироблення показників під час проведення оптимізації судів враховувалися ключові та додаткові фактори.

⁵³² Інформація про розгляд місцевими та апеляційними судами судових справ і матеріалів (січень-вересень 2017 року). URL:https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/17ordersmarch/inform_9_2017_copy.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

⁵³³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ II.

Ключові фактори:

- ✓ щільність населення;
- ✓ розмір суду;
- ✓ кількість судових справ і матеріалів, судове навантаження;
- ✓ географічне розташування, інфраструктура, громадський транспорт.

Додаткові фактори:

- ✓ рівень комп'ютеризації;
- ✓ забезпеченість суду засобами інформатизації;
- ✓ рівень правової культури;
- ✓ рівень інтенсивності бізнесу;
- ✓ альтернативне врегулювання спорів, медіація;
- ✓ доступність юридичних послуг;
- ✓ добір суддів і персоналу.

Під час розроблення судових мап у кожному регіоні країни Державна судова адміністрація України враховувала такі чинники:

- ✓ кількість «модельних» суддів має складати не менше 12 посад;
- ✓ наявність та доступність громадського транспортного сполучення між населеними пунктами у відповідному регіоні;
- ✓ наявність громадського транспорту між «центральною» судом і віддаленими робочими місцями;
- ✓ «центральною» судом рівновіддалений від «віддалених» робочих місць.

15. Державна судова адміністрація України виконала покладене на неї завдання у строки, визначені Планом дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки⁵³⁴, та надіслала погоджені всіма судами пропозиції щодо оптимізації судів до Адміністрації Президента України.

Вища рада правосуддя зі свого боку рішеннями від 7 листопада, 21 та 26 грудня 2017 року погодила ліквідацію / реорганізацію місцевих та апеляційних судів і створення окружних, окружних господарських та окружних адміністративних судів, а також апеляційних, апеляційних господарських та апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах⁵³⁵. При цьому Вища рада правосуддя наголосила на необхідності дотримання в процесі оптимізації судів гарантій незалежності та незмінюваності суддів, передбачених законом⁵³⁶.

Як відомо, результатом зазначеної роботи органів судового врядування стала оптимізація системи місцевих та апеляційних судів, здійснена Президентом України у грудні 2017 року⁵³⁷.

⁵³⁴ План дій щодо реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки / Рада з питань судової реформи. URL: <http://jrc.org.ua/plan> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵³⁵ Відповідні рішення Вищої ради правосуддя оприлюднені на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁵³⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст.ст. 53, 82.

⁵³⁷ Укази Президента України від 29 грудня 2017 року: № 449/2017 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»; № 450/2017 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»; № 451/2017 «Про реорганізацію місцевих загальних судів»; № 452/2017 «Про ліквідацію апеляційних судів та утворення

Проблема недоукомплектованості судів

16. Зазначені вище заходи щодо оптимізації кількості судів і суддів, окрім загальної спрямованості на забезпечення європейських стандартів діяльності судової системи, також покликані сприяти вирішенню однієї з найбільш нагальних сучасних проблем відправлення правосуддя, а саме проблеми дефіциту кадрів у судовій системі України.

Ця ситуація стала побічним наслідком судової реформи та пов'язана з тим, що у зв'язку з істотними конституційними та законодавчими змінами в процедурі призначення суддів багато суддів, призначених на п'ятирічний строк, «зависли в повітрі», залишившись без повноважень на невизначений час⁵³⁸. Крім того, дуже багато суддів з огляду на невизначеність свого майбутнього становища скористалися правом на відставку⁵³⁹.

Так, за інформацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, станом на початок 2016 року штатна кількість суддівських посад у судах України становила 9071, а фактична – 7679. На сьогодні їх кількість становить 8437 та 5855 відповідно, і ці показники є досить критичними. Таким чином, протягом майже 2 років фактична кількість суддів зменшилась на 1828 осіб (24 %). До Вищої кваліфікаційної комісії суддів України і далі надходять листи із судів першої та апеляційної інстанцій щодо надмірного рівня судового навантаження у суді або взагалі неможливості здійснення правосуддя, що обмежує доступ громадян до суду.

17. Для вирішення проблеми недоукомплектованості судів вживаються такі заходи:

- ✓ як уже зазначалося⁵⁴⁰, у 2017 році Президентом України було призначено у місцеві суди 725 суддів безстроково;
- ✓ Вища кваліфікаційна комісія суддів України нині здійснює добір кандидатів на посаду судді місцевого суду з урахуванням 600 прогнозованих вакантних посад суддів місцевого суду, проте відповідно до графіка проведення⁵⁴¹ він має закінчитися лише в середині 2019 року;
- ✓ Вища кваліфікаційна комісія суддів України у жовтні 2017 року почала проведення кваліфікаційного оцінювання стосовно 999 суддів, п'ятирічний строк повноважень яких закінчився. У разі успішного проходження вказаної процедури повноваження таких суддів будуть поновлені;
- ✓ у зв'язку із припиненням діяльності Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів Вищою кваліфікаційною комісією суддів України здійснюються підготовчі заходи для розгляду питання про переведення суддів цих судів до інших судів.

апеляційних судів в апеляційних округах»; № 453/2017 «Про ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів»; № 454/2017 «Про ліквідацію апеляційних господарських судів та утворення апеляційних господарських судів в апеляційних округах»; № 455/2017 «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах». URL: <http://www.president.gov.ua/documents/all> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵³⁸ Детальніше про це йдеться у пунктах 1-4 Розділу IV цієї Доповіді.

⁵³⁹ Детальніше про це йдеться у пункті 9 Розділу IV цієї Доповіді.

⁵⁴⁰ Зокрема, у пункті 3 Розділу IV цієї Доповіді.

⁵⁴¹ Орієнтовний графік добору кандидатів на посаду судді. URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/dobir3.jpg> (дата звернення: 09.02.2018).

18. Крім того, з метою недопущення критичних ситуацій зі здійсненням правосуддя в окремих судах у 2017 році органи суддівського врядування почали застосовувати процедуру відрядження суддів (тимчасового переведення) до інших судів.

Слід згадати, що інститут відрядження суддів як тимчасового переведення судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації є новелою чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁵⁴². Зокрема, у зв'язку з неможливістю здійснення правосуддя або виявленням надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, а так само у разі припинення роботи суду у зв'язку із надзвичайними обставинами передбачена можливість відряджати суддів, за їх згодою, до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя.

Рішення про відрядження судді приймається Вищою радою правосуддя на підставі подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Строк такого відрядження не може перевищувати одного року.

При цьому процедурні питання здійснення відрядження суддів врегульовуються Порядком відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення)⁵⁴³. З метою оперативного вирішення питання укомплектування судів та відновлення доступу до правосуддя зазначений документ був максимально швидко розроблений та затверджений органами суддівського врядування⁵⁴⁴.

Протягом 2017 року відповідно до вказаного Порядку Державна судова адміністрація України повідомила Вищу кваліфікаційну комісію суддів України про необхідність відрядження 244 суддів до 76 місцевих загальних судів. За результатами розгляду зазначених повідомлень Вищою кваліфікаційною комісією суддів України прийнято рішення про внесення до Вищої ради правосуддя подання з рекомендацією на відрядження 89 суддів до 41 суду строком на шість місяців для здійснення правосуддя.

У свою чергу, Вища рада правосуддя згідно із законом⁵⁴⁵ внесла подання Президентів України про відрядження 70 суддів для здійснення правосуддя у зв'язку з виявленням надмірного рівня навантаження (зокрема, Рада відмовляла у задоволенні рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у випадках, якщо виявляла, що відрядження судді може спричинити критичну ситуацію у суді, в якому працює суддя). На кінець 2017 року указами Президента України відряджено 32 з них.

19. Резюмуючи викладене, слід зазначити, що проблема недоукомплектованості судів нині є кричущою. Органи суддівського врядування вживають всіх можливих заходів для її якнайшвидшого вирішення, проте наявність великого обсягу інших завдань, поставлених перед судовою владою в межах судової реформи, що відбувається в Україні, на цей час не дає можливості оперативно заповнювати вакантні посади в судах.

⁵⁴² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 55.

⁵⁴³ Там само. Ст. 55, ч. 5.

⁵⁴⁴ Про затвердження Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення): рішення Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 54/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/8602> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁴⁵ Конституція України. Розділ XV «Перехідні положення», п. 16-1, пп. 7; Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Розділ III «Прикінцеві та перехідні положення», п. 11.

При цьому вбачається, що на законодавчому рівні створено умови для своєчасного кадрового забезпечення судів, вказана проблема існує переважно у практичній площині, що дозволяє розраховувати на її вирішення у найближчому майбутньому.

Забезпечення суддів кваліфікованим допоміжним персоналом

Робота судової системи значною мірою залежить від судової інфраструктури (приміщення, обладнання, допоміжний персонал тощо)⁵⁴⁶.

20. Невід'ємною складовою організаційного забезпечення суддів з метою гарантування їхньої незалежності є діяльність апаратів судів у складі достатньої кількості кваліфікованого персоналу, здатного створювати належні умови для відправлення суддями правосуддя.

В Україні загальні правила формування апаратів судів визначаються органами суддівського врядування. Водночас судді беруть безпосередню участь у визначенні чисельності необхідного їм допоміжного персоналу.

Так, структура і штатна чисельність апаратів місцевих та апеляційних судів затверджуються Державною судовою адміністрацією України (або її територіальними управліннями) за погодженням з головою відповідного суду та в межах передбачених видатків Державного бюджету України. Структура і штатний розпис апарату Верховного Суду затверджуються Пленумом Верховного Суду за поданням Голови Верховного Суду⁵⁴⁷.

Окремі зауваження Венеціанської комісії викликало повноваження Державної судової адміністрації призначати (за погодженням голови відповідного суду) керівників апаратів судів та їх заступників⁵⁴⁸. Зокрема, Комісія вважала, що «застосування таких повноважень може зіштовхнутися з принципом судової незалежності у спосіб, який суперечитиме міжнародним стандартам»⁵⁴⁹. Водночас зазначена функція Державної судової адміністрації була збережена⁵⁵⁰ з метою забезпечення належного розмежування питань адміністрування та відправлення правосуддя в судах. При цьому фактично пропозиція голови відповідного суду є вирішальною у відповідних кадрових призначеннях.

Крім того, Державна судова адміністрація України за погодженням із Вищою радою правосуддя затверджує Типове положення про апарат суду, на підставі якого в кожному суді розробляється та затверджується зборами суддів власне положення про апарат суду⁵⁵¹.

У цьому контексті слід повторно акцентувати, що на сьогодні Державною судовою адміністрацією України та Вищою радою правосуддя не затверджено Типове положення про апарат суду, що створює певну прогалину у правовому регулюванні важливої сфери

⁵⁴⁶ Висновок № 6 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів від 24 листопада 2004 року. П. 31.

⁵⁴⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 155, ч. 7; ст. 156, ч. 2.

⁵⁴⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 152, ч. 4.

⁵⁴⁹ Спільний висновок Венеціанської комісії від 18 жовтня 2010 року № CDL-AD (2010) 026. П. 108.

⁵⁵⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 155, ч. 4.

⁵⁵¹ Там само. Ст. 155, ч. 2.

організаційного забезпечення діяльності суддів. Це питання потребує першочергової уваги органів суддівського врядування.

21. За даними Державної судової адміністрації, кількість працівників апаратів місцевих та апеляційних судів постійно збільшується і нині становить 29,7 тис. одиниць. Така чисельність апаратів судів здатна належним чином забезпечувати організацію судового процесу та обслуговування його учасників.

З метою формування та збереження в судах кваліфікованого допоміжного персоналу у 2017 році було істотно збільшено (зокрема, на 55 %) середню заробітну плату працівників апаратів судів, яка на кінець року становила 12,5 тис грн.

Зі свого боку, Національна школа суддів України проводить підготовку працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації. Загалом у 2017 році пройшли зазначену підготовку та підвищили свій професійний рівень 7333 працівники апаратів судів.

Водночас слід зазначити, що Державною судовою адміністрацією України було проведено роботу стосовно визначення нормативів співвідношення між чисельністю суддів і працівників апаратів судів. Зараз зазначені нормативи перебувають на розгляді у Вищій раді правосуддя⁵⁵² та після їх затвердження стануть підставою для проведення оптимізації кількості допоміжного персоналу в судах.

Суддівська винагорода як запорука незалежності суддів

Основні норми системи оплати праці професійних суддів мають бути визначені законом⁵⁵³.

Рівень винагороди, що виплачується суддям за виконання їхніх професійних обов'язків, повинен бути таким, щоб вони відчували себе захищеними від тиску при прийнятті рішення і в роботі загалом, щоб не було впливу на їхню незалежність та неупередженість⁵⁵⁴.

Винагорода може бути різною: залежно від стажу роботи, характеру обов'язків, виконання яких покладено на суддів у їх професійній діяльності, та від важливості їхніх обов'язків; оцінюватися ці фактори повинні відверто і відкрито⁵⁵⁵.

Водночас потрібно уникати впровадження систем, в яких основна оплата праці суддів залежить від їхніх досягнень, оскільки в такому випадку можуть виникнути перешкоди для незалежності суддів⁵⁵⁶.

⁵⁵² Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3, ч. 1, п. 17.

⁵⁵³ Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 53.

⁵⁵⁴ Європейська хартія про статус суддів. П. 6.1.

⁵⁵⁵ Там само. П. 6.2.

⁵⁵⁶ Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 55.

22. Зазначені гарантії незалежності відображено в українському законодавстві.

Зокрема, суддівська винагорода регулюється виключно законом шляхом чіткого визначення розміру посадового окладу судді та вичерпного переліку можливих доплат⁵⁵⁷.

Так, посадовий оклад становить:

- ✓ судді місцевого суду – 30 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;
- ✓ судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду – 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб;
- ✓ судді Верховного Суду – 75 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

До зазначеного базового розміру посадового окладу можуть застосовуватися коефіцієнти 1,1; 1,2; 1,25 у разі, якщо суддя здійснює правосуддя у великих населених пунктах.

Крім того, законом визначені доплати фіксованого розміру до посадового окладу, які нараховуються за:

- ✓ вислугу років;
- ✓ перебування на адміністративній посаді в суді;
- ✓ науковий ступінь;
- ✓ роботу, що передбачає доступ до державної таємниці.

Таким чином, суддівська винагорода відрізняється залежно від стажу роботи та характеру обов'язків, виконуваних суддею, але при цьому жодна з її складових не залежить від особистих досягнень судді щодо здійснення правосуддя, що повністю відповідає європейським стандартам у цій сфері.

Крім того, передбачений законом розмір суддівської винагороди, як вбачається, відповідає високому званню судді та складності виконуваних ним обов'язків, а також є достатнім для того, щоб захистити суддю від дії неправомірних стимулів.

Зокрема, навіть з урахуванням встановленого законом перехідного періоду до 2020 року⁵⁵⁸, впродовж якого розмір посадових окладів суддів буде збільшуватися поступово до досягнення зазначених вище показників, у 2017 році базовий розмір посадового окладу суддів місцевих судів становив 24 тис. грн (при цьому середня суддівська винагорода доходила до 39 тис. грн⁵⁵⁹), а у 2018 році він перевищуватиме 35 тис. гривень.

КРЕС вважає, що в цілому важливо (особливо стосовно нових демократичних країн) передбачити спеціальні правові положення, що захищають грошову винагороду суддів від скорочення, а також забезпечити положення, що гарантують збільшення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя⁵⁶⁰.

⁵⁵⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 135.

⁵⁵⁸ Там само. Розділ XII, п. 24.

⁵⁵⁹ 15 років Державній судовій адміністрації України. Ювілейне видання. С. 35.

⁵⁶⁰ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П. 62.

23. Слід окремо зауважити, що пряма залежність розміру посадового окладу судді від прожиткового мінімуму для працездатних громадян, який визначається щорічно Законом про Державний бюджет на відповідний рік⁵⁶¹, забезпечує своєчасне зростання розміру суддівської винагороди відповідно до рівня інфляції.

Водночас заборону зменшувати матеріальне забезпечення судді встановлено на конституційному рівні⁵⁶².

Проблема нерівної оплати праці суддів

24. Разом із тим визначення на законодавчому рівні високих гарантій суддівської незалежності стосовно оплати праці суддів в сучасний період реформування судової системи виявило низку істотних складнощів на рівні їх практичного впровадження.

Зокрема, обов'язковою підставою для отримання нового розміру суддівської винагороди є успішне проходження суддею кваліфікаційного оцінювання⁵⁶³. Зазначене вбачається обґрунтованим з огляду на конституційну вимогу щодо обов'язкового підтвердження всіма працюючими суддями відповідності зайнятій посаді⁵⁶⁴.

Водночас занадто повільне здійснення процедури кваліфікаційного оцінювання, пов'язане із перевантаженістю Вищої кваліфікаційної комісії суддів України⁵⁶⁵, відсуває практичну реалізацію суддями права на отримання належної оплати своєї праці на невизначений термін, що створює значну психологічну напругу в суддівському корпусі.

25. Окремою проблемою у цій сфері є грубі помилки, допущені у законодавчих актах, покликаних врегулювати питання оплати праці суддів у зазначений перехідний період.

Так, до проходження кваліфікаційного оцінювання суддя має отримувати суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року⁵⁶⁶. У свою чергу, зазначений Закон передбачає таке:

- ✓ суддівська винагорода регулюється цим Законом, Законом України «Про Конституційний Суд України» та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами⁵⁶⁷;
- ✓ посадовий оклад судді місцевого суду встановлюється в розмірі 10 мінімальних заробітних плат; посадові оклади інших суддів встановлюються пропорційно до посадового окладу судді місцевого суду з відповідним коефіцієнтом⁵⁶⁸.

У подальшому у зв'язку із суттєвим підвищенням мінімальної заробітної плати у 2017 році⁵⁶⁹ окремим законом було передбачено, що мінімальна заробітна плата не застосовується як

⁵⁶¹ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Ст. 40, ч. 1, п. 9.

⁵⁶² Конституція України. Ст. 22, ч. 3.

⁵⁶³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 22.

⁵⁶⁴ Конституція України. Розділ XV, п. 16-1, пп. 4.

⁵⁶⁵ Детальніше про це зазначено у пунктах 20-21 розділу III цієї Доповіді.

⁵⁶⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 23.

⁵⁶⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 133, ч. 1.

⁵⁶⁸ Там само. Ст. 133, ч.ч. 3, 4.

розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат. До внесення змін до законів України щодо незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини вона застосовується у розмірі 1600 гривень⁵⁷⁰.

Водночас зазначені законодавчі положення не були продубльовані у базовому законі про статус суддів, внаслідок чого виникла законодавча колізія⁵⁷¹.

Крім того, оскільки період проходження кваліфікаційного оцінювання істотно затягнувся, визначення розрахункової величини посадового окладу суддів у чіткому розмірі 1600 грн не може враховувати зростання вартості життя.

Таким чином, у 2017 році розмір посадового окладу суддів місцевих судів, які не пройшли кваліфікаційне оцінювання, становив 16 тис. грн (проти 24 тис. грн суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання); у 2018 році, якщо ситуація не зміниться, розрив у заробітній платі стане ще більш істотним (16 тис. грн і 35 тис. грн).

У процесі підготовки цієї Доповіді про стан незалежності суддів в Україні Рада суддів України, Асоціація розвитку суддівського самоврядування України, а також деякі окремі суди та судді звернулися до Вищої ради правосуддя з проханням висвітлити наведену проблему (зокрема, в контексті того, що наразі працюючий суддя отримує заробітну плату нижче, ніж працівник прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції або навіть помічник судді) та оприлюднити заплановані шляхи її вирішення.

26. Зокрема, пропонувалося підтримати позицію XIV позачергового з'їзду суддів України щодо необхідності неухильного застосування положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року при визначенні розміру посадового окладу суддів до проходження ними кваліфікаційного оцінювання⁵⁷².

Водночас, незважаючи на те, що наведена вище законодавча колізія, безумовно, потребує вирішення, оскільки така недосконала законодавча техніка на сьогодні створює суттєві ризики для реалізації основоположних гарантій незалежності суддів, Вища рада правосуддя бачить шлях вирішення зазначеної проблеми у прискоренні процедури кваліфікаційного оцінювання суддів. Зокрема:

- ✓ по-перше, проведення кваліфікаційного оцінювання всіх працюючих суддів дозволить досягти кінцевого результату судової реформи у цій сфері, тоді як запропонований суддівською спільнотою варіант лише зафіксує певну проміжну позицію;
- ✓ по-друге, що так само важливо, проведення кваліфікаційного оцінювання не лише дозволить суддям отримувати гідну суддівську винагороду, але й забезпечить єдиний

⁵⁶⁹ Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України 21 грудня 2016 року № 1801-VIII. Ст. 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁷⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 06 грудня 2016 року № 1774-VIII. Розділ II, п. 3. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1774-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁷¹ Зокрема, колізія між Законом України від 07 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів: Закон України» (ст. 133, ч. 1) і Законом України від 06 грудня 2016 року № 1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (розділ II, п. 3).

⁵⁷² Про стан здійснення правосуддя та незалежності суддів у 2016 році: рішення XIV позачергового з'їзду суддів України від 15 березня 2017 року. П. 17. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents/70> (дата звернення: 09.02.2018).

- правовий статус всіх суддів України, чого будуть не в змозі досягнути проміжні результати пропонованого суддями варіанта вирішення існуючої законодавчої колізії;
- ✓ по-третє, швидке проведення кваліфікаційного оцінювання є вимогою міжнародних експертів⁵⁷³, яка має бути виконана Україною.

27. Враховуючи наведене, наразі Вища рада правосуддя вважає за необхідне зосередитися на досягненні не проміжного, а кінцевого результату, у зв'язку з чим Рада об'єднала зусилля з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України для того, щоб забезпечити кваліфікаційне оцінювання всіх працюючих суддів України у 2018 році.

Зокрема, кваліфікаційне оцінювання суддів включає декілька етапів⁵⁷⁴ та передбачає участь у відповідних процесах не лише Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, але й Громадської ради доброчесності. Нині стає очевидним, що проведення повного кваліфікаційного оцінювання судді є тривалою у часі процедурою, яка, зважаючи на загальну чисельність суддівського корпусу проти кількості членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (які здійснюють таке оцінювання) та обсяг поставлених перед ними у межах судової реформи завдань, не може бути здійснена швидко, що ставить під загрозу основні гарантії незалежності суддів.

У зв'язку із зазначеним Вищою радою правосуддя спільно з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України розробляється проект законодавчих змін⁵⁷⁵, відповідно до яких успішне проходження суддею першої частини кваліфікаційного оцінювання, а саме іспиту та практичного завдання, що підтверджують здатність судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за ознакою професійної придатності, є підставою для отримання суддівської винагороди в розмірі, передбаченому новим Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Зі свого боку, Вища кваліфікаційна комісія суддів України визначила кваліфікаційне оцінювання всіх працюючих суддів пріоритетом своєї роботи на 2018 рік⁵⁷⁶.

Належне матеріальне забезпечення судді у відставці

Для того, щоб уникнути неналежного впливу, судді отримують відповідну винагороду і адекватне пенсійне забезпечення, розмір якого встановлюється законом⁵⁷⁷.

Судді, які досягли пенсійного віку і пропрацювали на посаді судді зазначений період, отримують пенсію по старості, рівень якої

⁵⁷³ Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П.44.

⁵⁷⁴ Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення / затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 3 листопада 2016 року № 143/зп-16 зі змінами від 14 грудня 2017 року. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/ociniuwannia-suddiw/dokumentanti/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁷⁵ Зокрема, йдеться про зміни до пункту 22 Розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів».

⁵⁷⁶ Для нового розміра судейського вознаграждения будет достаточно сдать экзамен. URL: <http://sud.ua/ru/news/sud-info/113984-dlya-novogo-razmera-sudeyskogo-voznagrashdeniya-budet-dostatochno-sdat-ekzamen> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁷⁷ Велика хартія суддів. П. 7.

*має бути якомога ближчим до рівня їхньої останньої заробітної плати на посаді судді*⁵⁷⁸.

28. Зазначені міжнародні стандарти суддівської незалежності втілені як у праві судді на пенсійне забезпечення, що призначається і виплачується на загальних засадах⁵⁷⁹, так і у праві на спеціальне матеріальне забезпечення судді у відставці, що пов'язане зі статусом судді та його професійною діяльністю щодо здійснення правосуддя⁵⁸⁰.

Зокрема, суддя, який вийшов у відставку⁵⁸¹, має право на щомісячне довічне грошове утримання в розмірі 50 % суддівської винагороди судді, який працює на відповідній посаді⁵⁸². Після досягнення пенсійного віку суддя, який вийшов у відставку, може за своїм вибором отримувати або пенсію, або щомісячне довічне грошове утримання⁵⁸³.

Водночас згідно із нещодавно прийнятими законодавчими змінами щодо підвищення пенсій у разі, якщо після здійснення перерахунку за новими правилами розмір пенсії судді буде більшим, ніж отримуване ним щомісячне довічне грошове утримання, проводиться автоматичне, без звернення судді, переведення виплати його пенсії на загальні умови. При цьому суддя може у будь-який час звернутися до органів Пенсійного фонду для повернення собі замість пенсії щомісячного довічного грошового утримання⁵⁸⁴.

Зазначені новели не отримали схвалення серед суддів та Вищої ради правосуддя з огляду на те, що гарантоване суддям після досягнення пенсійного віку право особистого вибору між щомісячним довічним грошовим утриманням або пенсією⁵⁸⁵ не співвідноситься із процедурою «автоматичного переведення» з одного виду матеріального забезпечення на інший. Проте зауваження представників судової влади не було почуто законодавцем.

29. Неналежне розуміння законодавчою владою сутності та значення такої гарантії суддівської незалежності, як право судді на відставку, потребує окремого зауваження.

Незважаючи на те, що право судді на відставку (тобто право на звільнення з посади за власним бажанням за наявності 20-річного стажу роботи з одночасним збереженням звання судді і гарантій недоторканності, а також набуттям прав на виплату вихідної допомоги та отримання спеціального матеріального утримання⁵⁸⁶) гарантоване на конституційному⁵⁸⁷ та

⁵⁷⁸ Європейська хартія про статус суддів. П. 6.4.

⁵⁷⁹ Конституція України. Ст. 46; Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁸⁰ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 142.

⁵⁸¹ Детальніше про право судді на відставку зазначено у пунктах 9-10 розділу IV цієї Доповіді.

⁵⁸² Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 142, ч. 3.

⁵⁸³ Там само. Ст. 142, ч. 1.

⁵⁸⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII. Розділ I, п. 19. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁸⁵ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 142, ч. 2.

⁵⁸⁶ Рішення Конституційного Суду України від 19 листопада 2013 року № 10-рп/2013. П. 3.1 URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-13> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁸⁷ Конституція України. Ст. 126, ч. 6, п. 4.

законодавчому рівнях⁵⁸⁸, право судді у відставці на отримання щомісячного довічного грошового утримання неодноразово порушувалося Верховною Радою України.

Так, Конституційний Суд України вже визнавав неконституційними положення законів України щодо зниження розміру щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці, позбавлення суддів можливості подальшого перерахунку розміру такого утримання; припинення виплати щомісячного довічного грошового утримання на період роботи суддів у відставці на певних посадах, а також встановлення максимального розміру щомісячного довічного грошового утримання та пенсій⁵⁸⁹.

При цьому Конституційний Суд України наголошував, що гарантії незалежності суддів як необхідні умови здійснення правосуддя неупередженим, безстороннім і справедливим судом, встановлені у базових законах з питань судоустрою, судочинства, статусу суддів, мають конституційний зміст і разом з визначеними Основним Законом України становлять єдину систему гарантій незалежності суддів та мають бути реально забезпечені; конституційний статус судді дає підстави ставити до судді високі вимоги і зберігати довіру до його компетентності та неупередженості, передбачає надання йому в майбутньому статусу судді у відставці, що також є гарантією належного здійснення правосуддя.

Однією з гарантій незалежності суддів є їх належне матеріальне та соціальне забезпечення, зокрема надання суддям за рахунок держави суддівської винагороди, а суддям у відставці – щомісячного довічного грошового утримання або пенсії за вибором.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності суддів. Крім того, під час здійснення законотворчої роботи окрема увага має приділятися забезпеченню стабільності досягнутого рівня гарантій незалежності суддів⁵⁹⁰.

30. Водночас у 2016–2017 роках було здійснено ще одну спробу порушити вказані гарантії незалежності суддів шляхом заміни спеціального матеріального забезпечення суддів у відставці пенсійним забезпеченням на загальних підставах. Відповідний законопроект було зареєстровано у Верховній Раді України⁵⁹¹, проте після отримання негативного висновку Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення його було відкликано.

⁵⁸⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 5, п. 11.

⁵⁸⁹ Рішення Конституційного суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 у справі щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-13> (дата звернення: 09.02.2018); Рішення Конституційного суду України від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 у справі про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-16> (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁹⁰ Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 у справі про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці. П. 2.2; Рішення Конституційного Суду України від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013 у справі щодо змін умов виплати пенсій і щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці. П. 2.2 та ін.

⁵⁹¹ Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» (реєстраційний № 4608 від 6 травня 2016 року). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58998 (дата звернення: 09.02.2018).

Зокрема, профільний Комітет зазначеного законопроекту, серед іншого, послався на висновки Конституційного Суду України, відповідно до яких скасування особливого порядку пенсійного забезпечення судів чи встановлення максимального розміру їх пенсій/щомісячного довічного грошового утримання є порушенням конституційних гарантій незалежності суддів як носіїв суддівської влади⁵⁹².

Водночас Конституційний Суд України зауважив, що «закони, інші правові акти або їх окремі положення, визнані неконституційними, не можуть бути прийняті в аналогічній редакції, оскільки рішення Конституційного Суду України є «обов'язковими до виконання на території України, остаточними і не можуть бути оскаржені» (частина друга статті 150 Конституції України). Повторне запровадження правового регулювання, яке Конституційний Суд України визнав неконституційним, дає підстави стверджувати про порушення конституційних приписів, згідно з якими закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8 Основного Закону України)»⁵⁹³.

У зв'язку з наведеним Вища рада правосуддя також вважає за необхідне ще раз наголосити на неприпустимості порушення органами законодавчої влади гарантій суддівської незалежності, пов'язаних із правом судді на відставку.

Забезпечення житлових умов судді

У багатьох країнах, зокрема постсоціалістичних, судді отримують також нефінансову винагороду, таку як квартири, автомобілі тощо. Її походження зумовлене двома основними причинами: перша пов'язана із колишньою соціалістичною системою розподілу благ, що залежала від централізованого планування. Деякі групи населення, включно із суддями, мали привілеї щодо отримання певних товарів, в тому числі житла. Це становило суттєву перевагу суддівської посади. Друга причина цієї практики полягає в особливостях переходу до ринкової економіки у постсоціалістичний період. Ціни на нерухомість зросли в геометричній прогресії, внаслідок чого держслужбовці, в тому числі судді, втратили можливість придбати задовільне житло. Знову ж таки, надання квартир стало однією з переваг суддівської посади. Зокрема, молоді судді часом не в змозі придбати нерухомість, відповідно, система надання житла продовжує існувати.

Хоча надання нерухомості і є джерелом для занепокоєння, вирішити проблему забезпечення належних стандартів життя для суддів, включаючи забезпечення житлом, досить складно. Аргументом на користь таких привілеїв є те, що вони можуть надаватися залежно від особистих потреб, тоді як

⁵⁹² Висновок Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення від 18 січня 2017 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58998 (дата звернення: 09.02.2018).

⁵⁹³ Рішення Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016 у справі про щомісячне довічне грошове утримання суддів у відставці. П. 7.

заробітна плата встановлюється однаковою для всіх суддів певної категорії і не дає можливості забезпечити підтримку тим, хто цього особливо потребує. Однак оцінка соціальних потреб та диференціація між суддями зовсім не виключають можливості зловживання чи застосування суб'єктивних критеріїв. Навіть якщо ці привілеї визначені законом, при їх розподілі завжди існуватиме певний ступінь розсуду. Отже, вони становлять потенційну загрозу для незалежності суддів. Хоча у деяких країнах може бути складно скасувати такі нефінансові привілеї, оскільки вони сприймаються як засіб забезпечення соціальної рівності, Венеціанська комісія рекомендує поетапну відмову від надання цих привілеїв та заміну їх на достатній рівень оплати праці.

Підсумовуючи вищевказане, Венеціанська комісія вважає, що рівень оплати праці повинен бути гарантований законом відповідно до гідності посади та обсягу обов'язків суддів. Необхідно поступово відмовлятися від пільг та нефінансових привілеїв, що певною мірою надаються на розсуд⁵⁹⁴.

31. Зазначена вище рекомендація Венеціанської комісії є однією з небагатьох, які до цього часу не виконано Україною.

Зокрема, в новому Законі України «Про судоустрій і статус суддів» збережено положення щодо забезпечення службовим житлом суддів, які потребують поліпшення житлових умов⁵⁹⁵.

Можливо, питання щодо доцільності надання суддям зазначених пільг буде порушено повторно після введення в Україні належного розміру суддівської винагороди (що передбачає як закінчення перехідного періоду, визначеного законом⁵⁹⁶, так і проходження всіма працюючими суддями процедури кваліфікаційного оцінювання, необхідної для отримання нових суддівських окладів⁵⁹⁷).

Тим часом, за даними Державної судової адміністрації України, у 2017 році з Державного бюджету України було виділено 114 млн грн для придбання службового житла суддям та працівникам апарату, які вимушено переїхали з тимчасово окупованих на підконтрольні українській владі території. Прогнозується, що зазначені кошти у 2018 році дозволять покращити рівень соціального забезпечення 245 працівників судів, що вбачається необхідним у ситуації, що нині склалася в Україні.

Охорона судів і суддів

Слід вжити всіх необхідних заходів для гарантування безпеки суддів. До цих заходів належить захист судів і суддів, які

⁵⁹⁴ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 47–51.

⁵⁹⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 138.

⁵⁹⁶ Там само. Розділ XII, п. 24.

⁵⁹⁷ Там само. Розділ XII, п. 23.

можуть стати чи вже стали жертвами погроз або актів насильства⁵⁹⁸.

32. У вітчизняному законодавстві безпека суддів і приміщень судів визначена як одна з основних гарантій незалежності суддів. Зокрема, обов'язки держави щодо забезпечення належної охорони приміщень судів, органів та установ системи правосуддя, особистої безпеки суддів та членів їх сімей, а також працівників апарату суду та учасників судового процесу передбачені Конституцією України⁵⁹⁹ та законами України («Про судоустрій і статус суддів»⁶⁰⁰, «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»⁶⁰¹, Кримінальний кодекс України⁶⁰²).

Водночас належна практична реалізація відповідних законодавчих положень наразі є однією з найбільш нагальних проблем забезпечення незалежності суддів.

33. Зокрема, Рада суддів України відзначила неналежне виконання правоохоронними органами положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» на прикладах найбільш жорстоких розправ із суддями: замах на суддю Аллу Бандуру після винесення вироку у кримінальній справі (жінка отримала 12 ножових поранень і дивом залишилася жива); викрадення та знуцання, замах на вбивство, а через кілька років – загадкова загибель судді Віктора Лопачького; вбивства суддів Михайла Михайлюка та Оксани Дурицької; жорстокі вбивства судді Сергія Зубкова, судді Володимира Трофимова та членів його родини тощо⁶⁰³. Ці та інші надзвичайні події відбулися, коли безпеку суддів та судів забезпечували спеціалізовані підрозділи органів Міністерства внутрішніх справ (судова міліція «Грифон»). У свою чергу, органи досудового розслідування не вжили достатніх заходів для розкриття всіх злочинів проти суддів та членів їх сімей і притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

34. У листопаді 2015 року обов'язки щодо забезпечення безпеки суддів і приміщень судів було перекладено зі спеціалізованих підрозділів «Грифон» на підрозділи відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України⁶⁰⁴.

На виконання зазначених положень закону Державною судовою адміністрацією України було утворено державну установу «Служба судової охорони»⁶⁰⁵. Зазначену структуру 3 листопада 2015 року було зареєстровано в Єдиному державному реєстрі юридичних,

⁵⁹⁸ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 38.

⁵⁹⁹ Конституція України. Ст. 126, ч. 8.

⁶⁰⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 140, 160.

⁶⁰¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁰² Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст.ст. 376, 377–379.

⁶⁰³ Щодо неналежної реалізації положень Закону України «Про державний захист працівників суду» : рішення Ради суддів України від 07 грудня 2017 року № 76. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁰⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. Розділ XI, п. 6. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁰⁵ Про утворення Державної установи «Служба судової охорони» : наказ Державної судової адміністрації України від 23 жовтня 2015 року № 181. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SA15059.html (дата звернення: 09.02.2018).

фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, проте функціонувати вона так і не почала.

На період до початку виконання повноважень відомчою воєнізованою охороною Державної судової адміністрації України Кабінет Міністрів України тимчасово зобов'язав підрозділи Національної гвардії та Національної поліції здійснювати охорону судів та інших органів і установ системи правосуддя⁶⁰⁶, але повноваження цих органів конкретизовані не були.

35. Новим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» Державну судову адміністрацію України було зобов'язано забезпечити виконання Службою судової охорони своїх повноважень у повному обсязі до 1 січня 2018 року⁶⁰⁷.

З метою здійснення належної охорони судів і суддів до цього часу обов'язки Служби судової охорони вже на законодавчому рівні було покладено на підрозділи Національної поліції України та Національної гвардії України⁶⁰⁸, а також зобов'язано:

- ✓ Вищу раду правосуддя – разом з Міністерством внутрішніх справ України за поданням Державної судової адміністрації України до 30 жовтня 2016 року затвердити тимчасовий порядок забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них⁶⁰⁹;
- ✓ Кабінет Міністрів України – до 30 листопада 2016 року затвердити вичерпний перелік судів, органів та установ системи правосуддя, охорона яких здійснюється підрозділами Національної поліції України та Національної гвардії України⁶¹⁰.

Як відомо, неналежне виконання уповноваженими органами зазначених обов'язків у кінці 2017 року призвело до фатальних наслідків.

36. Так, Вищою радою юстиції у грудні 2016 року було затверджено Тимчасовий порядок забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них⁶¹¹, проект якого було розроблено Державною судовою адміністрацією України та погоджено із Міністерством внутрішніх справ України.

Водночас до грудня 2017 року Кабінетом Міністрів України не було затверджено вичерпного переліку судів та інших органів і установ судової системи, які мали охоронятися підрозділами Національної поліції України та Національної гвардії України.

Як зазначила Державна судова адміністрація України, протягом 2017 року цілодобовою охороною підрозділами Національної поліції України забезпечувалося лише 18 % судів, ще 22 % охоронялися лише вдень. При цьому 60 % приміщень судів не охоронялися взагалі.

⁶⁰⁶ Про забезпечення охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертиз: постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2015 року № 906 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/906-2015-%D0%BF> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁰⁷ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Розділ XII, п. 46.

⁶⁰⁸ Там само. Розділ XII, п. 39.

⁶⁰⁹ Там само. Розділ XII, п. 44, пп. 1.

⁶¹⁰ Там само. Розділ XII, п. 45, пп. 4.

⁶¹¹ Про затвердження Тимчасового порядку забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них: рішення Вищої ради юстиції від 26 грудня 2016 року № 3470/0/15-16. URL: http://www.vru.gov.ua/content/act/3470_26.12_.2016_.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

Відсутність охорони судів спричиняла вільний доступ до приміщень судів осіб, які перешкоджали роботі суддів, працівників апарату судів, становили загрозу для учасників процесу та відвідувачів.

З цього приводу судді постійно зверталися до Вищої ради правосуддя та Ради суддів України (зокрема, за даними Державної судової адміністрації України, за 2016–2017 роки на адресу керівників вищих органів системи правосуддя надійшло близько 300 таких звернень⁶¹²), органи суддівського врядування та самоврядування, у свою чергу, – до правоохоронних органів⁶¹³, проте позитивного результату досягнуто не було.

22 листопада 2017 року було здійснено напад на суддю Жовтневого районного суду міста Полтави Ларису Гольник та її чоловіка Ігоря Гавриленка⁶¹⁴.

Апогеєм ситуації з неналежною охороною судів і суддів стала трагедія в Нікопольському міськрайонному суді Дніпропетровської області, яка сталася 30 листопада 2017 року (потерпілий у кримінальному провадженні приніс до залу судового засідання та підірвав під час судового розгляду дві гранати, внаслідок чого двоє людей загинуло, ще десятеро постраждало).

1 грудня 2017 року Кабінетом Міністрів України було затверджено переліки судів, органів та установ системи правосуддя, охорона яких здійснюється підрозділами Національної поліції та Національної гвардії⁶¹⁵.

⁶¹² Щодо неналежної реалізації положень Закону України «Про державний захист працівників суду»: рішення Ради суддів України від 07 грудня 2017 року № 76. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶¹³ Наприклад, рішення Вищої ради правосуддя: від 30 березня 2017 року № 639/0/15-17 «Про звернення до Кабінету Міністрів України щодо затвердження Переліку судів, органів та установ системи правосуддя, охорона яких здійснюється підрозділами Національної поліції України та Національної гвардії України»; від 30 березня 2017 року № 690/0/15-17 «Про звернення до голови Національної поліції України щодо для посилення охорони судів та суддів під час здійснення правосуддя»; від 8 серпня 2017 року № 2381/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням суддів апеляційного суду Житомирської області Борисюка Р.М., Галацевич О.М., Гансецької І.А., Григорусь Н.Й., Коломієць О.С., Павицької Т.М., Трояновської Г.С., Шевчук А.М., Жизневського Ю.В., Зав'язуна С.М., Кіянової С.В., Ляшука В.В., Слісарчука Я.А., Шевченко В.Ю.»; від 29 серпня 2017 року № 2563/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням в.о. голови Святошинського районного суду міста Києва Дячука С.І. про втручання в діяльність суду щодо здійснення правосуддя»; від 12 вересня 2017 року № 2780/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням судді Малиновського районного суду міста Одеси Передерка Д.П. про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя» від 24 жовтня 2017 року № 3420/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Святошинського районного суду міста Києва Миколаєць І.Ю.»; від 26 жовтня 2017 року № 3459/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням голови апеляційного суду Харківської області Колтунової А.І.»; від 26 жовтня 2017 року № 3460/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням голови апеляційного суду Київської області Данілова О.М.»; від 8 грудня 2017 року № 3954/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленнями в.о. голови Соснівського районного суду міста Черкас Чечот А.А. та в.о. голови Придніпровського районного суду міста Черкас Шиповича В.В. про втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя» та ін. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁶¹⁴ Про звернення до Національної поліції України стосовно вжиття заходів з виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, причетних до нападу на суддю Октябрського районного суду міста Полтави Гольник Л.В. та заподіяння їй тілесних ушкоджень: рішення Вищої ради правосуддя від 23 листопада 2017 року № 3764/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

37. У свою чергу, Рада суддів України в межах передбачених законом повноважень⁶¹⁶ 7 грудня 2017 року звернулася до Голови Національної поліції України та Командувача Національної гвардії України з вимогою забезпечити безпеку судових установ, суддів, працівників апаратів судів та вжити заходів щодо усунення загрози безпеці суддів⁶¹⁷. Крім того, Рада суддів України висунула вимоги до Державної судової адміністрації України та Вищої ради правосуддя стосовно якнайшвидшого створення Служби судової охорони, а також до Державної судової адміністрації України щодо:

- ✓ термінового здійснення перевірки наявності та технічного стану, а у разі відсутності – закупівлі спеціального обладнання (ручних металошукачів, металевих рамок, відеокамер, камер схову) для забезпечення охорони судових установ, суддів, працівників апаратів судів;
- ✓ забезпечення фактичного використання ручних металошукачів, металевих рамок, відеокамер для перевірки відвідувачів судів;
- ✓ розроблення у строк до 20 січня 2018 року Правил безпеки суду.

Також Рада суддів України визнала неналежною практичну реалізацію положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та звернулася:

- ✓ до Генерального прокурора України щодо необхідності посилення нагляду за додержанням законів стосовно забезпечення державного захисту судів, суддів і працівників апарату судів, а також стосовно розгляду повідомлень суддів і судів про вчинення кримінальних правопорушень відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України та прийняття невідкладних заходів щодо об'єктивного неупередженого розслідування проваджень у розумні строки за фактами вбивств та насильства стосовно суддів, членів їх сімей, близьких родичів та працівників апаратів судів, які перебувають у провадженні органів досудового слідства;
- ✓ до Міністра внутрішніх справ України щодо необхідності неухильного виконання вимог закону про забезпечення громадського порядку в судах та охорони приміщень судів; захисту життя та здоров'я суддів, працівників апарату судів та учасників судового процесу⁶¹⁸.

38. В умовах, що склалися, очевидним є той факт, що належну охорону судів і суддів можливо забезпечити лише шляхом консолідації зусиль усіх зацікавлених та відповідальних структур.

Так, Служба судової охорони утворюється та діє відповідно до Положення, затвердженого Вищою радою правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України.

⁶¹⁵ Про затвердження переліків судів, органів та установ системи правосуддя, охорона яких здійснюється підрозділами Національної поліції та Національної гвардії : постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 року № 902. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/902-2017-%D0%BF> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶¹⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 133, ч. 11.

⁶¹⁷ Про стан охорони приміщень судів України : рішення Ради суддів України від 07 грудня 2017 року № 78. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018). Щодо відповіді правоохоронних органів на зазначене звернення Рада суддів України інформації не надала.

⁶¹⁸ Щодо неналежної реалізації положень Закону України «Про державний захист працівників суду» : рішення Ради суддів України від 07 грудня 2017 року № 76. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

Фінансування Служби судової охорони здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України⁶¹⁹.

Вищу раду правосуддя було зобов'язано до 30 листопада 2016 року затвердити Положення про Службу судової охорони за поданням Державної судової адміністрації України після консультацій з Міністерством внутрішніх справ України, а також призначити керівника Служби судової охорони за поданням Державної судової адміністрації України⁶²⁰.

До розробки Положення про Службу судової охорони долучилися міжнародні експерти Консультативної місії Європейського Союзу. З урахуванням їх рекомендацій Державною судовою адміністрацією України 31 серпня 2017 року було направлено до Вищої ради правосуддя проект Положення про Службу судової охорони, який після консультацій з Міністерством внутрішніх справ був затверджений Радою 21 грудня 2017 року⁶²¹.

Крім того, ще 25 квітня 2017 року Вища рада правосуддя за поданням Державної судової адміністрації України призначила керівника Служби судової охорони, проте він не приступив до виконання своїх обов'язків, у зв'язку з чим Державна судова адміністрація розглядає нові кандидатури на цю посаду.

Таким чином, на сьогодні конституційні за законодавчі гарантії щодо захисту судів і суддів належним чином не реалізовані. Ця ситуація потребує негайного реагування.

39. Як повідомила Державна судова адміністрація України на запит Вищої ради правосуддя, подальші дії, пов'язані із функціонуванням державної установи «Служба судової охорони», можливо здійснювати лише після того, як керівник вказаної установи приступить до виконання покладених на нього обов'язків⁶²².

Також за даними Державної судової адміністрації України, станом на початок 2018 року рівень забезпеченості судів технічними засобами для виявлення у відвідувачів речей, які заборонено проносити до приміщень суду, становить:

- ✓ системи відеонагляду — 58 % від потреби;
- ✓ стаціонарні металодетектори — 54 % від потреби;
- ✓ ручні металошукачі — 82 % від потреби;
- ✓ турнікети — 25 % від потреби;
- ✓ камери схову — 65 % від потреби.

Державна судова адміністрація України зобов'язалася у 2018 році вирішити всі питання, пов'язані із забезпеченням судів зазначеним спеціальним обладнанням для охорони приміщень судів⁶²³.

⁶¹⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 160, ч.ч. 2, 4.

⁶²⁰ Там само. Розділ XII, п. 44, пп. 1.

⁶²¹ Про затвердження Положення про Службу судової охорони : рішення Вищої ради правосуддя від 21 грудня 2017 року № 4237 /0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12778> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶²² Лист Державної судової адміністрації України від 19 січня 2018 року № 17-1877/18 «Про забезпечення охорони судів».

⁶²³ Там само.

Водночас забезпечення безпеки судів і суддів потребує належної роботи у відповідному напрямі не лише з боку Державної судової адміністрації України. Підтримуючи основні висновки суддівської спільноти з цих питань⁶²⁴, Вища рада правосуддя вважає необхідною активну діяльність у цій сфері й інших органів державної влади, а також самих судів, в тому числі щодо:

- ✓ забезпечення притягнення до юридичної відповідальності: фізичних осіб – причетних до неправомірних дій; посадових осіб – причетних до невжиття заходів для припинення відповідних правопорушень;
- ✓ здійснення у кожному суді належної завчасної організації заходів безпеки для слухання резонансних справ;
- ✓ максимально широкого висвітлення у засобах масової інформації (на сайті суду, сайті Прес-центру судової влади України, в соціальних мережах, на інтернет-ресурсах, у прес-релізах та під час проведення брифінгів для ЗМІ) завчасних повідомлень про слухання резонансних справ, а також детальної інформації про порушення безпеки суду та суддів, дії порушників та вжиття щодо них передбачених законом засобів реагування. Неправомірні дії щодо суду і суддів мають створювати «резонанс» в інформаційному медіа-полі із залученням суспільства до обговорення таких ситуацій.

⁶²⁴ Як забезпечити безпеку судів і суддів (за наслідками Стратегічної наради лідерів судової влади від 23 червня 2016 року). URL: <http://arssu.org.ua/archives/546> (дата звернення: 09.02.2018).

VII

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РІВНОВАГИ МІЖ СУДДІВСЬКОЮ НЕЗАЛЕЖНІСТЮ І ОБОВ'ЯЗКОВОЮ ПІДЗВІТНІСТЮ СУДОВОЇ ВЛАДИ У ПРОЦЕДУРАХ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ

Суддя не може мати таку ж відповідальність, як представник іншої професії: суддя виконує публічну функцію і не може відмовитися від розгляду справ. Більше того, якщо суддя може бути притягнений до юридичної та дисциплінарної відповідальності через його рішення, неможливо зберегти судову незалежність або демократичний баланс гілок влади⁶²⁵.

З іншого боку, КРЕС відзначила: «Оскільки суспільство наділило суддів повноваженнями та довірою, необхідно також, щоб існували певні засоби притягнення суддів до відповідальності та навіть звільнення їх з посади в разі грубих порушень, що виправдовують такий захід. При цьому необхідність дотримання судової незалежності та уникнення неправомірного тиску зумовлює потребу обережного ставлення до застосування заходів відповідальності»⁶²⁶.

КРЕС виокремлює питання кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності, зауважуючи, що на практиці найважливішою є потенційна дисциплінарна відповідальність суддів⁶²⁷.

Імунітет судді та гарантії недоторканності: зміни і виклики

Щодо кримінальної відповідальності, КРЕС вважає, що: а) судді повинні притягатися до кримінальної відповідальності за загальним правом за злочини, вчинені поза межами виконання суддівських обов'язків; б) судді не повинні нести кримінальну відповідальність у разі ненавмисних правопорушень під час виконання ними своїх функцій⁶²⁸.

Поняття суддівського імунітету – це лише частина більш широкого поняття суддівської незалежності. Суддівський імунітет не є самоціллю, а радше стоїть на службі незалежності судді, надаючи йому можливість виносити рішення без страху бути притягнутим до цивільної або

⁶²⁵ Висновок №10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства від 23 листопада 2007 року. П. 62.

⁶²⁶ Висновок № 3 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності від 19 листопада 2002 року. П. 51. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶²⁷ Там само. П. 51.

⁶²⁸ Там само. П. 75.

*кримінальної відповідальності за правомірне винесення судових рішень*⁶²⁹.

1. Європейські інституції послідовно виступають проти надання судді повного імунітету від будь-якого кримінального переслідування. Зокрема, і КРЕС, і Венеціанська комісія відзначають, що судді не повинні отримувати вигоду від загальної недоторканності, і «у разі вчинення діяння, яке за будь-яких обставин кваліфікується як кримінальне правопорушення (наприклад, отримання хабара), не можуть користуватися імунітетом від притягнення до кримінальної відповідальності». Водночас судді повинні мати функціональний імунітет, тобто «імунітет від дій, вчинених в ході виконання ними своїх функціональних обов'язків»⁶³⁰.

Судді в Україні не мають повного імунітету та можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності на загальних підставах. Функціональний імунітет судді нині так сформульований на конституційному рівні: «Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку»⁶³¹.

Розробники зазначених законодавчих положень відзначили, що сформований таким чином інститут функціонального імунітету судді «забороняє притягнення його до кримінальної відповідальності за юридичну позицію, викладену в судовому рішенні, оскільки наявність такого унеможливорює незалежність судді та безсторонність. Водночас суддя має нести кримінальну чи дисциплінарну відповідальність за злочини (наприклад, отримання неправомірної вигоди) та дисциплінарні проступки, що опосередковано можуть впливати на юридичну позицію судді при здійсненні ним правосуддя. Зокрема, суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності у разі, якщо він порушує встановлені законом вимоги щодо змісту судового рішення, не дає оцінки аргументам сторін, не викладає обґрунтування свого рішення тощо»⁶³².

Проте слід зауважити, що позиція стосовно визначення наведеного рівня захисту судді від кримінальної відповідальності як функціонального імунітету судді є спірною. Зокрема, Верховний Суд України відзначив, що судді в Україні не користуються жодним матеріальним імунітетом і можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за будь-яке кримінальне правопорушення під час здійснення ними судочинства (у рамках розгляду конкретної судової справи)⁶³³.

⁶²⁹ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief щодо імунітету судді для Конституційного Суду Молдови від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 20. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3) (дата звернення: 09.02.2018).

⁶³⁰ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. П. 52; Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів від 19 червня 2015 року № CDL-AD(2015)013. П. 25. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3) (дата звернення: 09.02.2018).

⁶³¹ Конституція України. Ст. 126, ч. 3; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 49, ч. 1.

⁶³² Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя» від 26 січня 2016 року. П. 3.4 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209 (дата звернення: 09.02.2018).

⁶³³ Лист Верховного Суду України від 10 жовтня 2017 року № 20-2822/0/8-17 Голові Комітету Верховної Ради України з питань забезпечення правоохоронної діяльності стосовно проблемних питань Кримінального процесуального кодексу України.

Група держав проти корупції Ради Європи (GRECO) розрізняє два види імунітетів: «імунітет від відповідальності», що означає відсутність відповідальності за рішення, які приймаються представниками парламенту або суддями, та «недоторканність-імунітет» або «процесуальний імунітет», який захищає посадовця від судових переслідувань⁶³⁴.

2. З метою забезпечення їх незалежності судді в Україні користуються спеціальним правовим захистом (недоторканністю) до моменту, коли їх вина у вчиненні кримінального правопорушення буде доведена у встановленому законом порядку⁶³⁵.

Важливо розуміти, що якщо суддівський імунітет звільняє суддю від відповідальності за всі дії, які вчиняються ним у процесі виконання функціональних обов'язків (відправлення правосуддя), за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку, то суддівська недоторканність («процесуальний імунітет») у жодному разі не означає «невідповідальності» і не передбачає звільнення судді від відповідальності⁶³⁶. Недоторканність виступає спеціальною гарантією, яка пов'язана зі спеціальним статусом судді та покликана забезпечити його незалежність до моменту встановлення вини судді у вчиненні злочину (набрання законної сили обвинувальним вироком суду).

3. Відповідно до попередньої редакції Конституції України суддя не міг бути затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом, крім випадків надання згоди на таке затримання чи арешт Верховною Радою України⁶³⁷.

Водночас Венеціанська комісія категорично не погоджувалася із залученням політичного органу до вирішення питання щодо зняття недоторканності суддів та зауважувала, що відповідна компетенція має належати не Верховній Раді України, а справді незалежному органу судової влади⁶³⁸.

З огляду на це, черговим досягненням судової реформи, що отримало схвалення Венеціанської комісії⁶³⁹, слід вважати передачу повноважень щодо вирішення питань позбавлення суддів недоторканності незалежному органу суддівського врядування – Вищій раді правосуддя.

Так, згідно із чинною редакцією Конституції України без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком випадків затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину⁶⁴⁰.

⁶³⁴ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 21.

⁶³⁵ Конституція України. Ст. 126, ч. 1; Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 49.

⁶³⁶ Група держав проти корупції (GRECO), недоторканність державних службовців як можлива перешкода у боротьбі з корупцією, уроки трьох оцінювальних раундів (2000–2010). Тематичні статті. С. 41; Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 21.

⁶³⁷ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч. 3.

⁶³⁸ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П. 58.

⁶³⁹ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів від 19 червня 2015 року № CDL-AD(2015)013. П.п. 24, 29.

⁶⁴⁰ Конституція України. Ст. 126, ч. 3.

4. Аналізуючи зазначені законодавчі зміни у практичній площині, слід зауважити щодо наявності окремих випадків недодержання правоохоронними органами та судом вимог закону у процедурах притягнення суддів до кримінальної відповідальності, що є неприпустимим.

Зокрема, після набрання чинності новим судоустрійним законодавством скасування повноважень Верховної Ради України щодо зняття суддівської недоторканності помилково сприймалося як скасування недоторканності судді в цілому, роль Вищої ради правосуддя як обов'язкового механізму у цій процедурі не враховувалася. Посилаючись на положення нового закону⁶⁴¹, Генеральна прокуратура України зверталась до суду із клопотанням про обрання стосовно судді, затриманого під час вчинення злочину, запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою без отримання згоди Вищої ради правосуддя⁶⁴².

У зв'язку із зазначеними подіями Вища рада правосуддя невідкладно ухвалила публічне звернення⁶⁴³, в якому наголосила, що без згоди Вищої ради правосуддя суддя може бути затриманий лише під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину. Суддя має бути негайно звільнений, якщо мету такого затримання (попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину) досягнуто. Застосування до судді запобіжного заходу у виді утримання під вартою чи домашнього арешту (в тому числі і у випадках затримання судді під час або відразу після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину) до винесення обвинувального вироку судом без згоди Вищої ради правосуддя є грубим порушенням конституційних гарантій недоторканності судді.

5. Зазначене публічне звернення було негативно сприйнято Національним антикорупційним бюро України (та близькими до нього колами громадських діячів), яке звинуватило Вищу раду правосуддя «у спробі нівелювати судову реформу, покликану закріпити успіхи у боротьбі з корупцією»⁶⁴⁴.

У зв'язку з цим варто зауважити про таке.

Група держав проти корупції Ради Європи (GRECO) вважає, що процесуальний імунітет «спричиняє труднощі для ефективної боротьби з корупцією»⁶⁴⁵. Зокрема, процесуальний імунітет суддів повинен захищати суддю не від кримінальних правопорушень, а лише від фальшивих обвинувачень, висунутих проти судді з метою спричинення тиску на нього/неї. В усіх інших випадках компетентний орган у межах судової системи має позбавляти процесуального імунітету. Попри це, як свідчить досвід, в окремих випадках Рада суддів не

⁶⁴¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 49, ч. 2, п. 2.

⁶⁴² Ухвала Печерського районного суду м. Києва від 14 січня 2017 року у справі № 757/2161/17-к. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64156376> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁴³ Про публічне звернення Вищої ради правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 16 січня 2017 року № 15/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/8563> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁴⁴ Заяви Вищої ради правосуддя нівелюють судову реформу. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/zayavy-vyshchoyi-rady-pravosuddya-nivelyuyut-sudovu-reformu-artem-sytynk> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁴⁵ Група держав проти корупції (GRECO), недоторканність державних службовців як можлива перешкода у боротьбі з корупцією, уроки трьох оцінювальних раундів (2000–2010). Тематичні статті. С.43. Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 21.

позбавляє своїх колег процесуального імунітету навіть тоді, коли немає ознак того, що на них чиниться тиск, що є «явним порушенням принципу рівності між суддями та звичайними громадянами»⁶⁴⁶.

Водночас Венеціанська комісія відзначила, що жорстких європейських стандартів щодо недоторканності суддів не існує. У цьому питанні держава володіє значною свободою розсуду⁶⁴⁷. Зокрема, «деякі країни надають процесуальний імунітет суддям, ймовірно, через страх бути притягнутими до відповідальності за необґрунтованими обвинуваченнями»⁶⁴⁸.

На переконання Комісії, «у справі щодо відстоювання питання про збереження процесуального імунітету суддів головним питанням має бути існування реальної небезпеки того, що подібні фальшиві обвинувачення можуть бути висунуті проти суддів, які представляють найбільш вразливий орган державної влади»⁶⁴⁹.

З одного боку, правовим засобом проти цієї небезпеки є те, що тільки Генеральний прокурор може порушити кримінальну справу проти суддів. Генеральний прокурор має утриматися від висування подібних заяв без достатніх підстав для цього⁶⁵⁰.

Також існує потенційний ризик фальшивих обвинувачень у скоєнні таких злочинів, як пасивна корупція і зловживання службовим становищем, проти суддів, які наважилися виступити проти дій прокуратури⁶⁵¹.

З урахуванням наведених висновків Венеціанської комісії в новому законодавстві було визнано за необхідне зберегти недоторканність суддів, яка нині закріплена на конституційному рівні⁶⁵². При цьому відповідні конституційні положення не отримали заперечень з боку Венеціанської комісії очевидно у зв'язку з тим, що Комісія визнає «слабку ситуацію в судовій системі деяких країн Східної Європи», в яких «судові органи перебувають у дуже нестійкому становищі, особливо стосовно прокуратури»⁶⁵³.

6. У контексті викладеного Вища рада правосуддя наголошує, що вона не виступає проти притягнення суддів до відповідальності за вчинені ними корупційні правопорушення. Реалізуючи передбачені законом функції щодо захисту суддів від фальшивих обвинувачень, Рада вимагає виключно додержання обов'язкової, конституційно визначеної процедури вирішення питань щодо утримування суддів під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом.

З цього приводу Вища рада правосуддя у листі до Національного антикорупційного бюро України зазначила, що вона діє виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що

⁶⁴⁶ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П.п. 23–24.

⁶⁴⁷ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів від 19 червня 2015 року № CDL-AD(2015)013. П. 23.

⁶⁴⁸ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 26.

⁶⁴⁹ Там само. П. 26.

⁶⁵⁰ Там само. П. 51.

⁶⁵¹ Там само. П. 52.

⁶⁵² Конституція України. Ст. 126, ч. 1.

⁶⁵³ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 27.

передбачені Конституцією України. При цьому Рада вживатиме усіх передбачених законом заходів для захисту незалежності судової влади⁶⁵⁴.

Правомірність позиції Вищої ради правосуддя стосовно надання згоди на затримання і утримання судді додатково була підтверджена правовими висновками провідних українських науковців⁶⁵⁵, які, зокрема, відзначили, що утримання судді під вартою чи арештом, незалежно від того, затримано суддю за попередньою згодою Вищої ради правосуддя чи без попередньої згоди Вищої ради правосуддя – під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, можливе лише після отримання згоди Вищої ради правосуддя.

Затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину без попередньої згоди Вищої ради правосуддя можливе лише на строк, на який відповідно до Кримінального процесуального кодексу України можливе затримання особи без рішення суду. Протягом цього строку має бути отримана згода Вищої ради правосуддя на утримання судді під вартою чи арештом, а також рішення суду про обрання щодо такого судді запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи арештом. У разі відсутності згоди Вищої ради правосуддя на утримання судді під вартою чи арештом та рішення суду про обрання щодо такого судді запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи арештом суддю має бути звільнено⁶⁵⁶.

7. Слід зауважити, що викладена в публічному зверненні⁶⁵⁷ вимога Вищої ради правосуддя була виконана судами, що, в свою чергу, після нетривалої дискусії⁶⁵⁸ спрямувало діяльність правоохоронних органів у рамки закону.

Так, у 2017 році до Вищої ради правосуддя надійшло 14 подань Генеральної прокуратури України про надання згоди на затримання та/або утримання під вартою судді. На підставі вказаних подань Вищою радою правосуддя було надано згоду на тримання під вартою 8 суддів, переважно за підозрою у вчиненні корупційних злочинів⁶⁵⁹.

⁶⁵⁴ Лист Вищої ради правосуддя від 10 березня 2017 року № 2573/0/9-17 у відповідь на лист Національного антикорупційного бюро України від 9 лютого 2017 року № 01-179/4989 щодо аналізу публічних виступів керівництва Вищої ради правосуддя.

⁶⁵⁵ Висновок з питання, порушеного у зверненні Голови Вищої ради правосуддя І. Бенедисюка від 23 січня 2017 року № 460/0/9-17 / Завідувач кафедри кримінального процесу проф. Капліна О.В., Завідувач кафедри конституційного права України доц. Слінько Т.М. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого; Висновок з питання щодо застосування до судді запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням його свободи, порушеного у листі Вищої ради правосуддя від 23 січня 2017 року № 461/0/9-17 / Завідувач кафедри кримінального процесу і кримінальні стики, доктор юридичних наук, професор Нор В.Т. Львівський національний університет імені Івана Франка.

⁶⁵⁶ Висновок з питання, порушеного у зверненні Голови Вищої ради правосуддя І. Бенедисюка від 23 січня 2017 року № 460/0/9-17 / Завідувач кафедри кримінального процесу проф. Капліна О.В., Завідувач кафедри конституційного права України доц. Слінько Т.М. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. П. 5.

⁶⁵⁷ Про публічне звернення Вищої ради правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 16 січня 2017 року № 15/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/8563> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁵⁸ Лист Національного антикорупційного бюро України від 9 лютого 2017 року № 01-179/4989 щодо аналізу публічних виступів керівництва Вищої ради правосуддя; відповідь Вищої ради правосуддя (лист від 10 березня 2017 року № 2573/0/9-17).

⁶⁵⁹ Відповідні рішення Вищої ради правосуддя доступні на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

Три подання Генеральної прокуратури України було повернуто без розгляду у зв'язку з тим, що особи, про надання згоди на утримання під вартою яких просили заступники Генерального прокурора, на час розгляду відповідних клопотань не мали статусу судді, а отже, Вища рада правосуддя не мала повноважень щодо участі у процедурі обрання їм запобіжного заходу. Ще 2 подання було залишено без розгляду у зв'язку із допущеними в них процесуальними помилками⁶⁶⁰.

У задоволенні одного подання Вищою радою правосуддя було відмовлено у зв'язку з тим, що виконувачем обов'язків Генерального прокурора не доведено обґрунтованості подання та за результатами дослідження доданих до подання доказів не встановлено фактів, які б свідчили про необхідність утримання судді під вартою. Крім того, під час розгляду подання встановлено факт порушення гарантій незалежності судді⁶⁶¹.

8. Окремо варто наголосити, що негативні зауваження стосовно того, що процедура отримання згоди Вищої ради правосуддя на утримання судді під вартою унеможливить дотримання процесуальних строків вирішення таких питань судом (протягом 72 годин з моменту затримання⁶⁶²), не отримали жодного підтвердження.

Зокрема, незважаючи на те, що законом передбачено 5-денний строк розгляду Вищою радою правосуддя відповідних подань Генерального прокурора або його заступника⁶⁶³, Радою було внесено зміни до Регламенту⁶⁶⁴, якими, виходячи з необхідності додержання норм Кримінального процесуального кодексу України, встановлено, що подання про надання згоди на утримання під вартою чи арештом стосовно судді, який затриманий під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, розглядається невідкладно після надходження подання у межах строку, визначеного Кримінальним процесуальним кодексом України⁶⁶⁵.

Крім того, Вищою радою правосуддя спільно з Генеральною прокуратурою України було напрацьовано відповідні комплекси внутрішніх заходів, виконання яких в обох структурах дало змогу здійснювати розгляд подань у відповідні процесуальні строки⁶⁶⁶.

Завдяки здійсненим заходам Вища рада правосуддя у 2017 році забезпечила негайний (протягом 1–2 днів із моменту надходження) розгляд всіх подань Генеральної прокуратури України про надання згоди на утримання під вартою суддів, затриманих під час або відразу

⁶⁶⁰ Відповідні рішення Вищої ради правосуддя доступні на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁶¹ Про відмову у наданні згоди на утримання судді Новопсковського районного суду Луганської області Потапенка Р.Р. під вартою: рішення Вищої ради правосуддя від 18 серпня 2017 року № 2470/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/10994> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁶² Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 186.

⁶⁶³ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 59, ч. 1.

⁶⁶⁴ Про внесення змін до Регламенту Вищої ради правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 7 лютого 2017 року № 189/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁶⁵ Регламент Вищої ради правосуддя / затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (з наступними змінами). П. 18.6.

⁶⁶⁶ Листи Генеральної прокуратури України від 7 лютого 2017 року № 12/2-32вих-17 та від 23 лютого 2017 року № 12/2-48вих-17 щодо питань надання Вищою радою правосуддя згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; Відповіді Вищої ради правосуддя (листи від 28 лютого 2017 року № 2138/0/9-17 та від 15 травня 2017 року № 6621/0/9-17).

після вчинення злочинів, для чого двічі збиралася у повному складі у вихідні дні, і таким чином не загальмувала жодної процедури у кримінальному провадженні стосовно суддів.

9. У цьому контексті варто звернути особливу увагу на те, що під час розгляду подання про надання згоди на утримання судді під вартою Вища рада правосуддя діє у межах наданих законом повноважень і досліджує виключно питання:

- ✓ відповідності заявленого клопотання Генеральної прокуратури України вимогам закону;
- ✓ наявності/відсутності порушень гарантій незалежності судді.

Встановивши відсутність порушень закону та гарантій суддівської незалежності, Вища рада правосуддя приймає рішення про надання згоди на утримання судді під вартою, яке у будь-якому випадку не означає необхідності взяття судді під варту (оскільки Рада не уповноважена вирішувати подібні питання).

У разі задоволення відповідного подання Генерального прокурора чи його заступника Вища рада правосуддя лише знімає із судді недоторканність і дозволяє уповноваженим на те органам (слідчому судді) вирішувати щодо нього питання про обрання запобіжного заходу в загальному порядку, беручи до уваги всі обставини справи та надані сторонами докази.

Участь Генерального прокурора України в провадженні проти судді видається розумним захистом останнього⁶⁶⁷.

10. Відповідно до закону судді може бути повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення лише Генеральним прокурором або його заступником⁶⁶⁸. Венеціанська комісія підтримує такий підхід як правовий засіб запобігання фальшивим обвинуваченням судді⁶⁶⁹.

Водночас у професійних колах нині відсутній єдиний підхід до розуміння зазначеної гарантії суддівської незалежності. Зокрема, одні судді вважають, що повідомлення про підозру судді має бути складено Генеральним прокурором або його заступником, при цьому воно може бути вручено судді за вказівкою Генерального прокурора / його заступника, наданою в порядку статті 36 Кримінального процесуального кодексу України, іншим прокурором⁶⁷⁰. Водночас інші представники суддівської спільноти наполягають на неприпустимості вручення підозр у вчиненні кримінальних правопорушень суддям іншими процесуальними особами, крім Генерального прокурора або його заступників⁶⁷¹.

⁶⁶⁷ Спільний висновок Венеціанської комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD (2015) 007. П. 57.

⁶⁶⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 49, ч. 4; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 481, ч. 1, п. 3.

⁶⁶⁹ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief від 11 березня 2013 року № CDL-AD(2013)008. П. 51.

⁶⁷⁰ Постанова Вищого адміністративного суду України від 30 листопада 2015 року у справі № П/800/396/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53971999> (дата звернення: 09.02.2018); Постанова Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2016 року у справі № 800/408/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55156554> (дата звернення: 09.02.2018); Постанова Вищого адміністративного суду України від 28 березня 2016 року у справі № 800/93/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57134066> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁷¹ Резолюція Чернігівського регіонального судового форуму від 9 жовтня 2017 року. URL: <https://vr.ks.court.gov.ua/sud2105/pres-centr/news/384898/> (дата звернення: 09.02.2018).

У свою чергу, Конституційний Суд України не має повноважень офіційно тлумачити законодавчі положення⁶⁷², у зв'язку із чим формування однакової судової практики у цьому питанні є необхідною умовою додержання гарантій суддівської незалежності.

11. Крім того, додатковими гарантіями суддівської незалежності є те, що:

- ✓ суддя може бути відсторонений від здійснення правосуддя лише на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника⁶⁷³;
- ✓ у разі проведення стосовно судді оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій, які потребують дозволу суду, відповідне клопотання має подати Генеральний прокурор або його заступник, керівник регіональної прокуратури або його заступник⁶⁷⁴.

12. Повідомлення судді про підозру є підставою для тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя. Відповідне рішення ухвалюється Вищою радою правосуддя на підставі клопотання Генерального прокурора (його заступника). При цьому строк тимчасового відсторонення судді за вказаних обставин не може перевищувати двох місяців (на стадії досудового розслідування), але за необхідності його може бути продовжено⁶⁷⁵.

У 2017 році Вища рада правосуддя розглянула 22 клопотання заступників Генерального прокурора про тимчасове відсторонення суддів від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності. У 18 випадках Рада прийняла рішення про тимчасове відсторонення суддів від посади на строк з урахуванням процесуальних строків досудового розслідування⁶⁷⁶, але не більше двох місяців (якщо відповідне клопотання було подано на стадії досудового розслідування), або на строк до набрання законної сили вироком суду чи закриття кримінального провадження (якщо клопотання про відсторонення судді було подано на стадії судового провадження).

Водночас у задоволенні 3 клопотань заступників Генерального прокурора про тимчасове відсторонення суддів від здійснення правосуддя Вищою радою правосуддя було відмовлено, в тому числі у 2 випадках – у зв'язку із надмірними строками проведення досудового розслідування⁶⁷⁷. Одне клопотання було повернуто заступнику Генерального прокурора у зв'язку із наявними в ньому процесуальними помилками.

⁶⁷² Ухвала Конституційного Суду України від 10 листопада 2016 року № 73-у/2016 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Кучера Олексія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 481 Кримінального процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями його статей 36, 276-278, статті 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI зі змінами, статті 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», статті 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», статті 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». URL: <http://ccu.gov.ua:8080/uk/doccatalog/list?currDir=324934> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁷³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 49, ч.ч. 5, 6.

⁶⁷⁴ Там само. Ст. 49, ч. 9.

⁶⁷⁵ Там само. Ст. 49, ч.ч. 5, 6; Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст.ст. 63, 64.

⁶⁷⁶ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 219.

⁶⁷⁷ Рішення Вищої ради правосуддя: від 20 квітня 2017 року № 887/0/15-17 «Про відмову у задоволенні клопотання заступника Генерального прокурора України Столярчука Ю.В. про тимчасове відсторонення судді Луцького міськрайонного суду Волинської області Ющука О. С. від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності»; від 29 вересня 2017 року № 3040/0/15-17 «Про відмову у задоволенні клопотання заступника Генерального прокурора – Головного військового прокурора Матіюса А.В. про тимчасове відсторонення судді Первомайського міськрайонного суду Миколаївської області

13. Слід зазначити, що у переважній більшості випадків відсторонення суддів від здійснення правосуддя на стадії досудового розслідування заступники Генерального прокурора в подальшому зверталися із клопотаннями про продовження строку такого відсторонення у зв'язку з тим, що «сторона обвинувачення не мала можливості забезпечити досягнення цілей, заради яких було застосовано тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя, іншими способами протягом дії попереднього рішення Вищої ради правосуддя»⁶⁷⁸.

У цьому аспекті надзвичайно важливим є впровадження Вищою радою правосуддя єдиної практики, відповідно до якої продовження строку відсторонення судді від посади допускається лише один раз. Повторне звернення Генерального прокурора або його заступника із клопотанням про продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності стосовно судді в межах одного кримінального провадження не допускається, крім випадків скасування попереднього рішення Ради судом⁶⁷⁹.

Зокрема, у 2017 році Вища рада правосуддя тричі повертала без розгляду клопотання заступників Генерального прокурора про повторне продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя⁶⁸⁰.

Захищаючи незалежність та недоторканність суддів у зазначений вище спосіб, Вища рада правосуддя виходить із того, що **суддя є носієм державної влади, а отже, якщо існують підстави для притягнення його до кримінальної відповідальності, розслідування має бути швидким та ефективним.**

14. У зв'язку із наведеним окремо варто згадати про те, що набрання законної сили обвинувальним вироком щодо судді за вчинення ним злочину визнано на конституційному рівні підставою для автоматичного припинення повноважень судді⁶⁸¹, незважаючи на те, що зазначені наслідки притягнення судді до кримінальної відповідальності, незалежно від тяжкості правопорушення, були визначені Венеціанською комісією як «досить суворі».

Закревського В.І. від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності». URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁷⁸ Цитата з відповідних рішень Вищої ради правосуддя щодо продовження строку тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, доступних на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁷⁹ Регламент Вищої ради правосуддя / затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (з наступними змінами). П. 19.27.

⁶⁸⁰ Рішення Вищої ради правосуддя: від 13 квітня 2017 року № 810/0/15-17 «Про повернення без розгляду клопотання заступника Генерального прокурора України Столярчука Ю.В. про продовження строку тимчасового відсторонення судді Вищого господарського суду України Ємельянова А.С. від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності»; від 13 червня 2017 року № 1526/0/15-17 «Про повернення без розгляду клопотання першого заступника Генерального прокурора України Сторожука Д.А. про продовження строку тимчасового відсторонення судді Суворовського районного суду м. Одеси Бобовського К.Ю. від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності»; від 23 листопада 2017 року № 3759/0/15-17 «Про повернення без розгляду клопотання заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Холодницького Н.І. про продовження строку тимчасового відсторонення судді Держинського районного суду міста Харкова Лазюка С.В. від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності». URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁸¹ Конституція України. Ст. 126, ч. 7, п. 5.

практика, яка викликає питання в рамках Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод»⁶⁸².

Проблеми кримінальної відповідальності за завідомо неправосудне рішення

Судові органи мають компетенцію стосовно всіх питань судового характеру і виняткове право вирішувати, чи належить передана їм справа до їхньої встановленої законом компетенції.

Не повинно мати місця неправомірне чи несанкціоноване втручання у процес правосуддя, а судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду. Цей принцип не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами»⁶⁸³.

15. Як відзначила КРЕС, система оскарження є єдиним способом, у який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, за винятком випадків, коли суддя діяв недобросовісно. При цьому підтвердження недобросовісності повинно відбуватись лише в порядку дисциплінарного чи кримінального провадження⁶⁸⁴.

Підтвердження недобросовісності судді в порядку кримінального провадження є ще однією істотною проблемою сучасного періоду, яка зсередини підриває незалежність судової влади.

Зокрема, йдеться про перебирання правоохоронними органами на себе функцій щодо оцінювання обставин судових справ і формування на підставі цього висновків щодо правосудності чи неправосудності судових рішень. Формальною підставою для таких дій є положення статті 375 Кримінального кодексу України, відповідно до яких суддю може бути притягнуто до кримінальної відповідальності за постановлення завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови⁶⁸⁵.

Положення, яким передбачено кримінальну відповідальність суддів, може бути сумісним з незалежністю і неупередженістю суддів лише за умови їх достатньо чіткого визначення, щоб гарантувати незалежність і функціональний імунітет окремого судді під час тлумачення ним закону, встановлення фактів чи оцінки доказів.

Невизначені й широко сформульовані положення, що визначають відповідальність суддів, можуть негативно

⁶⁸² Проміжний висновок Венеціанської комісії щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року № CDL-PI(2015)016. П. 24.

⁶⁸³ Основні принципи незалежності судових органів. П.п. 3, 4.

⁶⁸⁴ Висновок № 18 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях від 16 жовтня 2015 року. П.п. 23, 26, Висновки, п.п. 7, 9. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁸⁵ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст. 375.

вплинути на незалежне і неупереджене тлумачення закону, встановлення фактів і оцінку доказів. Положеннями про відповідальність суддів, яким бракує цих характеристик, можуть зловживати, здійснюючи надмірний тиск на суддів при розгляді ними справ і тим самим підриваючи їх незалежність та неупередженість⁶⁸⁶.

16. Українське кримінальне законодавство не відповідає зазначеним висновкам Венеціанської комісії. Зокрема, визначення в Кримінальному кодексі України можливості притягнення судді до кримінальної відповідальності за прийняття «завідомо неправосудного» судового рішення⁶⁸⁷ при невизначенні поняття неправосудності на законодавчому рівні створює умови для перегляду судових рішень поза межами процедури їх оскарження. Це підриває конституційні основи правосуддя⁶⁸⁸ та суперечить міжнародним принципам у цій сфері⁶⁸⁹.

Враховуючи критичну ситуацію, яка склалася у зв'язку з неодноковим розумінням положень статті 375 Кримінального кодексу України, наприкінці 2016 року Верховний Суд України звернувся до Конституційного Суду України із конституційним поданням щодо офіційного тлумачення поняття «неправосудного» судового рішення⁶⁹⁰, відзначивши, що невизначення цього терміна може призводити до ототожнення категорій «неправосудність» і «незаконність», а отже:

- ✓ відкриття можливостей для притягнення суддів до кримінальної відповідальності у разі скасування їх рішень судами вищих інстанцій;
- ✓ підміни понять «дисциплінарна відповідальність суддів» та «кримінальна відповідальність суддів» в розрізі питання притягнення судді до відповідальності внаслідок недбалості.

Верховний Суд України наголосив, що вважає необхідним офіційне тлумачення слів «як неправосудного» в Конституції України з метою недопущення втручання у здійснення суддею його функцій особами, які не задоволені прийнятим рішенням.

Конституційний Суд України відмовив у відкритті конституційного провадження за поданням Верховного Суду України у зв'язку з непідвідомчістю Конституційному Суду України питань, порушених у зазначеному конституційному поданні⁶⁹¹.

⁶⁸⁶ Висновок Венеціанської комісії amicus curiae brief для Конституційного Суду Республіки Молдова щодо кримінальної відповідальності суддів від 13 березня 2017 року № CDL-AD(2017)002. П.п. 47, 48.

⁶⁸⁷ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст. 375.

⁶⁸⁸ Конституція України. Ст.ст. 124, 129.

⁶⁸⁹ Наприклад, Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 16.

⁶⁹⁰ Конституційне подання щодо офіційного тлумачення сполучення слів «як неправосудного», ужитого в частині четвертій статті 62 Конституції України від 27 грудня 2016 року. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/4F6C060DD432E506C225809700351AB6?OpenDocument&year=2016&month=12&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/4F6C060DD432E506C225809700351AB6?OpenDocument&year=2016&month=12&) (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁹¹ Ухвала Конституційного Суду України від 29 травня 2017 року № 9-у/2017 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо офіційного тлумачення словосполучення «як неправосудного», що міститься у частині четвертій статті 62 Конституції України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009u710-17> (дата звернення: 09.02.2018).

17. Слід звернути увагу, що Конституційний Суд Республіки Молдова, потрапивши у схожу ситуацію, звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати короткий експертний висновок щодо кримінальної відповідальності суддів за винесення неправосудного вироку, ухвали або постанови⁶⁹².

Зважаючи на аналогічні диспозиції статей кримінального закону, що встановлюють випадки відповідальності суддів за дії, вчинені під час виконання ними своїх функціональних обов'язків, відповідний експертний висновок Венеціанської комісії є надзвичайно важливим і для України.

Зокрема, у цьому висновку наголошено, що вирішальними принципами, які впливають із попередніх висновків Венеціанської комісії, висновків КРЕС і європейських стандартів, є такі, що судді не повинні бути притягнуті до відповідальності за (1) судові помилки, які не пов'язані зі злочинним наміром і (2) відмінностями в тлумаченні закону. Основним засобом правового захисту від таких помилок є апеляційний процес⁶⁹³.

Так, Венеціанська комісія відзначила, що важливо розрізняти ситуації, у яких суддя умисно тлумачить закон усупереч його формулюванням, оригінальному змісту або попередній судовій практиці. Є прийнятним, якщо суддя робить це відкрито і надає послідовні аргументи тому, чому він або вона відходить від попередньої судової практики. Залежно від правової традиції, ролі судді в правовій системі й відповідної правової методології, тлумачення права всупереч установленим формулюванням, оригінальному змісту і попередній судовій практиці може, попри все, дуже добре вписатися в межі професійної ретельності, передбаченої стандартами винесення судових рішень⁶⁹⁴.

Слід взяти до уваги принцип внутрішньої незалежності суддів і той факт, що скасування рішення має сприйматись як нормальний результат процедури апеляційного оскарження, а не як провина з боку судді першої інстанції⁶⁹⁵.

18. Заслужує особливої уваги зауваження Венеціанської комісії про те, що використання факту скасування рішення нижчої інстанції судом вищої інстанції як основи для встановлення незаконності цього рішення не відповідає європейським стандартам⁶⁹⁶.

Під час виконання своїх функцій судді можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності тільки в тому випадку, якщо провину скоєно очевидно навмисно⁶⁹⁷.

⁶⁹² Висновок Венеціанської комісії amicus curiae brief для Конституційного Суду Республіки Молдова щодо кримінальної відповідальності суддів від 13 березня 2017 року № CDL-AD(2017)002. П.п. 1–7.

⁶⁹³ Там само. П. 41.

⁶⁹⁴ Там само. П. 40.

⁶⁹⁵ Висновок № 6 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про справедливий суд у розумні строки та роль судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів від 24 листопада 2004 року. П. 36. URL: <https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁶⁹⁶ Висновок Венеціанської комісії amicus curiae brief для Конституційного Суду Республіки Молдова щодо кримінальної відповідальності суддів від 13 березня 2017 року № CDL-AD(2017)002. П. 45.

⁶⁹⁷ Пояснювальний меморандум до Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 67.

19. Венеціанська комісія зазначила, що хоча європейські стандарти дозволяють притягувати до кримінальної відповідальності суддів під час виконання ними своїх функцій, поріг кримінальної відповідальності має бути високим⁶⁹⁸.

«Для того, щоб не підірвати суддівську незалежність, кримінальна відповідальність за виконання суддівських функцій повинна стосуватися більш серйозних випадків, а не ненавмисних недоліків. Якщо суддів будуть притягувати до кримінальної відповідальності за ненавмисні помилки під час виконання ними судових функцій, це може поставити під загрозу як їхню неупередженість, так і незалежність. Неупередженість суддів перебуватиме під ризиком, оскільки погроза санкціями може підсвідомо вплинути на їхні рішення. Кримінальна відповідальність за ненавмисні помилки зробить судову владу вразливою до втручання з боку виконавчої влади, а тому становить загрозу незалежності суддів»⁶⁹⁹.

Також Комісія зауважила, що якщо неправомірна поведінка судді здатна підірвати суспільну довіру до судової влади, в інтересах суспільства порушити дисциплінарне провадження щодо цього судді. Однак кримінальне провадження не стосується конкретного дисциплінарного аспекту неправомірної поведінки, а лише вини у вчиненні злочину⁷⁰⁰.

20. Беручи до уваги наведені вище міжнародні стандарти, Вища рада правосуддя вважає за необхідне об'єднати зусилля органів суддівського врядування та самоврядування, Верховної Ради України, науковців, представників вітчизняного і європейського експертного середовища для приведення законодавчих засад кримінальної відповідальності суддів під час здійснення правосуддя у відповідність до основних гарантій суддівської незалежності.

Зокрема, на сьогодні у розпорядженні Вищої ради правосуддя є декілька варіантів спрямування такої роботи.

Скасування статті 375 Кримінального кодексу України. Група держав проти корупції Ради Європи GRECO рекомендує скасувати кримінальне правопорушення «Постановленням суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови»⁷⁰¹.

Зазначений варіант видається найбільш обґрунтованим з огляду на те, що склад злочину, передбаченого статтею 375 Кримінального кодексу України (виходячи із розуміння Вищою радою правосуддя поняття «неправосудність»), охоплюється, з одного боку, складом злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг⁷⁰², а з іншого – підставами дисциплінарної відповідальності суддів⁷⁰³.

У зв'язку з цим виключення статті 375 із Кримінального кодексу України дозволить одночасно забезпечити декілька окремих гарантій суддівської незалежності, зокрема:

⁶⁹⁸ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* brief для Конституційного Суду Республіки Молдова щодо кримінальної відповідальності суддів від 13 березня 2017 року № CDL-AD(2017)002. П. 19.

⁶⁹⁹ Там само. П. 38.

⁷⁰⁰ Там само. П. 53.

⁷⁰¹ Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання України з питань запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів / GRECO. Страсбург. 23 червня 2017 року. П. 115.

⁷⁰² Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Розділ XVII.

⁷⁰³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 106.

- ✓ привести функціональний імунітет судді у відповідність до міжнародних стандартів (тобто забезпечити: а) повний імунітет від дій, вчинених в ході виконання суддею своїх функціональних обов'язків⁷⁰⁴; б) притягнення судді до кримінальної відповідальності на загальних підставах за злочини, «які за будь-яких обставин кваліфікуються як кримінальне правопорушення (наприклад, отримання хабара)»⁷⁰⁵);
- ✓ гарантувати неможливість перегляду судових рішень поза межами апеляційних процедур⁷⁰⁶;
- ✓ чітко розмежувати підстави кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів.

Зміна статті 375 Кримінального кодексу України. Іншим варіантом є проведення законотворчої роботи щодо удосконалення змісту статті 375 Кримінального кодексу України.

Так, Верховний Суд України вважає, що у разі залишення зазначеної статті у Кримінальному кодексі України ключовим доповненням цієї норми має стати закріплення детальної примітки (на кшталт примітки до статті 364 Кримінального кодексу України), у якій слід деталізувати поняття «завідомо неправосудне рішення», розкрити види судових рішень, що належать до завідомо неправосудного (рішення по суті чи будь-яка процесуальна ухвала, винесена суддею, тільки оскаржені, оскаржені й скасовані або тільки в силу самого ухвалення рішень).

Крім того, в абзаці другому цієї примітки Верховний Суд України вважає необхідним закріпити чіткий перелік судових рішень, які не належать до завідомо неправосудних судових рішень і не є такими по суті (наприклад, належним чином обґрунтоване судові рішення, у якому суд помилково (але з наведенням відповідних мотивів) вирішив судову справу). Наявність судових помилок є частиною будь-якої правозастосовної діяльності, і не кожна судова помилка автоматично є завідомо неправосудним рішенням⁷⁰⁷.

Зміна процесуальних норм. Також існують пропозиції визначити спеціальний порядок застосування статті 375 Кримінального кодексу України, який, не обмежуючи право громадян на звернення до правоохоронних органів із заявою / повідомленням про злочин та проведення передбаченої законом перевірки⁷⁰⁸, водночас враховував би статус судді та гарантії його незалежності.

Зокрема, Верховний Суд України звернув увагу на те, що відповідно до попереднього Закону України «Про судоустрій і статус суддів» постанову про порушення кримінальної справи, якою розпочиналось досудове слідство щодо судді, мав право винести лише Генеральний

⁷⁰⁴ Висновок Венеціанської комісії щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів від 19 червня 2015 року № CDL-AD(2015)013. П. 25.

⁷⁰⁵ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. П. 52.

⁷⁰⁶ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 16; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 13, ч. 7.

⁷⁰⁷ Лист Верховного Суду України від 10 жовтня 2017 року № 20-2822/0/8-17 Голові Комітету Верховної Ради України з питань забезпечення правоохоронної діяльності стосовно проблемних питань Кримінального процесуального кодексу України.

⁷⁰⁸ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 214.

прокурор України або його заступник⁷⁰⁹. Порівняно із зазначеною нормою процедура, запроваджена у статті 214 Кримінального процесуального кодексу України⁷¹⁰, призвела до зниження рівня гарантій недоторканності і незалежності суддів, встановлених законами, що є неприпустимим⁷¹¹.

З огляду на наведене Верховний Суд України пропонує внести зміни до статті 214 Кримінального процесуального кодексу України, де передбачити обов'язок вносити до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомості про вчинення кримінального правопорушення особами, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження⁷¹², особами, зазначеними у статті 481 цього Кодексу (тобто Генеральним прокурором України або його заступником), які здійснюють повідомлення про підозру щодо окремої категорії осіб⁷¹³.

Крім того, у разі внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення суддею кримінального правопорушення, передбаченого статтею 375 Кримінального кодексу України, під час розгляду суддею конкретної судової справи Верховний Суд України вважає необхідним введення додаткової процедури, а саме – надання висновку Вищої ради правосуддя з приводу порушення кримінального провадження щодо судді при здійсненні ним судочинства, який формується на підставі подання Генерального прокурора або його заступника⁷¹⁴.

Проблема цивільної відповідальності суддів

Щодо цивільної відповідальності, КРЄС вважає, що, беручи до уваги принцип незалежності:

a) засобом захисту від судових помилок (стосовно питань юрисдикції, суті справи або процедури розгляду) повинна бути належна система оскарження рішень (як з дозволу суду, так і без);

b) будь-яка компенсація за інші порушення в процесі відправлення правосуддя (у тому числі, наприклад, за затримку розгляду) може вимагатися тільки від держави;

c) недоцільним є притягнення судді до будь-якої персональної відповідальності за здійснення своїх функцій, навіть шляхом

⁷⁰⁹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 31 грудня 2011 року). Ст. 48, ч. 3.

⁷¹⁰ Згідно з якою внести відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування, в тому числі щодо судді, може слідчий і прокурор, а не лише Генеральний прокурор України або його заступник.

⁷¹¹ Конституція України. Ст. 22, ч. 3; Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 р. № 19-рп/2004 у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу. П. 4.1.

⁷¹² Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 480.

⁷¹³ Висновок Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства від 1 липня 2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-13> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷¹⁴ Лист Верховного Суду України від 10 жовтня 2017 року № 20-2822/0/8-17 Голові Комітету Верховної Ради України з питань забезпечення правоохоронної діяльності стосовно проблемних питань Кримінального процесуального кодексу України.

відшкодування збитків державі, крім випадків навмисного порушення»⁷¹⁵.

21. Правове регулювання цивільної відповідальності суддів в Україні відповідає європейським стандартам у цій сфері.

Право сторін на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення як засіб захисту від судових помилок передбачене на конституційному та законодавчому рівнях⁷¹⁶.

При цьому, слідуючи гарантіям функціонального імунітету суддів як сукупності їх прав на недоторканність і невідповідальність за прийняті судові рішення, закон зобов'язує державу відповідати за шкоду, завдану судом⁷¹⁷, водночас не уповноважуючи заявляти регресні вимоги до суддів.

Аналізуючи статистичні дані щодо матеріальної відповідальності держави за шкоду, завдану судом, слід зауважити про два аспекти:

- ✓ відповідний обов'язок держави не є декларативним, він реально виконується за рахунок спеціально передбачених у державному бюджеті коштів, причому держава сплачує відшкодування на виконання не лише рішень Європейського суду з прав людини⁷¹⁸, а й рішень вітчизняних судів із цих питань (найбільший обсяг яких приймається відповідно до Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду»⁷¹⁹);
- ✓ значні обсяги зазначених відшкодувань мають багато чинників, в числі яких як суб'єктивні, так і об'єктивні складові, водночас судова влада має сприймати таку ситуацію як своєрідний сигнал до негайного вжиття заходів щодо покращення якості правосуддя.

Судді не мають притягатися до будь-якої особистої відповідальності у зв'язку із здійсненням ними передбачених судових функцій, навіть через відшкодування з боку держави, за винятком випадків умисного невиконання своїх обов'язків⁷²⁰.

⁷¹⁵ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. П. 76.

⁷¹⁶ Конституція України. Ст. 129, ч. 2, п. 8; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 14.

⁷¹⁷ Конституція України. Ст. 62, ч. 4; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 49, ч. 11.

⁷¹⁸ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷¹⁹ Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 1 грудня 1994 року № 266/94-ВР URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/266/94-вр> (дата звернення: 09.02.2018).

⁷²⁰ Велика хартія суддів. П. 22.

22. У зазначеному контексті особливо актуальним є питання відповідальності суддів за порушення ними прав сторін у справі, які встановлені рішеннями Європейського суду з прав людини, оскільки внаслідок зазначених дій національних суддів Європейський суд з прав людини накладає на держави-учасниці Конвенції значні фінансові санкції.

У зв'язку із цим заслуговують уваги висновки щодо права держави заявляти регрес до суддів у зазначених випадках, зроблені Венеціанською комісією на прохання Конституційного Суду Республіки Молдова⁷²¹.

Так, Венеціанська комісія зауважила, що дотримання практики Європейського суду з прав людини може виявитися важким завданням. Суд послідовно розглядав Європейську конвенцію з прав людини як живий інструмент, який потрібно тлумачити з огляду на сучасні умови. Застосування з боку Європейського суду з прав людини доктрини живого інструмента означає, що національним судам іноді буде важко прогнозувати, які саме рішення Суд ухвалить у справах, що перебувають у нього на розгляді. Оскаржене правове питання також може виявитися нестандартним або належати лише до певної юрисдикції, тому існуюча практика Європейського суду з прав людини не є для національних суддів надійним орієнтиром у тлумаченні⁷²².

Крім того, виявлені Європейським судом з прав людини порушення Конвенції можуть впливати із системних недоліків у державах-членах, наприклад надмірної тривалості провадження, коли особисту відповідальність неможливо встановити⁷²³.

З огляду на ці та інші доводи Венеціанська комісія вважає, що відповідальність суддів є допустимою лише за умови свідомого (умисного або з огляду на грубу недбалість) вчинення відповідного проступку. Тому відповідальність суддів, спричинена негативним рішенням Європейського суду з прав людини, повинна ґрунтуватися виключно на висновку національного суду про наявність умислу або грубої недбалості в діях судді. Рішення Європейського суду з прав людини не може використовуватися як єдина підстава для відповідальності суддів⁷²⁴.

Загалом, судді не повинні нести відповідальність за регресним позовом за виконання ним своїх функцій з відправлення правосуддя згідно з професійними стандартами, встановленими законом (функціональний імунітет), оскільки процедура регресу може призвести до свавільних наслідків та суттєво вплинути на незалежність суддів, яка включає професійну свободу в тлумаченні закону, оцінюванні фактів і розгляді доказів у конкретних справах. Помилкові рішення необхідно оскаржувати в межах апеляційного провадження, а не притягати суддів до індивідуальної відповідальності, крім випадків, коли помилка виникла внаслідок умислу або грубої недбалості з боку судді⁷²⁵.

⁷²¹ Висновок Венеціанської комісії *amicus curiae* для Конституційного Суду Республіки Молдова про право регресу держави до суддів від 13 червня 2016 року № CDL-AD(2016)015. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/229B826C8AC787DEC2257D87004987C3) (дата звернення: 09.02.2018).

⁷²² Там само. П. 19.

⁷²³ Там само. П. 77 (е).

⁷²⁴ Там само. П. 77 (а), (в).

⁷²⁵ Там само. П.п. 77–79.

23. Українське законодавство втілює зазначені висновки Венеціанської комісії. Зокрема, законом не передбачено можливості пред'явлення державою до суддів регресних вимог у зв'язку із накладенням Європейським судом з прав людини фінансових санкцій на Україну.

Дисциплінарна відповідальність судді у зв'язку з рішенням Європейського суду з прав людини може наступити лише на загальних підставах – внаслідок виявлення в процесі перевірки дисциплінарної скарги протиправних дій судді, які є підставою для такої відповідальності⁷²⁶.

Ефективне здійснення дисциплінарних проваджень: головний чинник рівноваги між суддівською незалежністю та підзвітністю судової влади

Щодо дисциплінарної відповідальності КРЕС вважає, що:

a) у кожній країні закон або базові правові положення, які застосовуються до суддів, повинні визначати в якнайточнішому формулюванні ті порушення, які можуть призвести до застосування дисциплінарних санкцій, а також відповідні дисциплінарні процедури;

b) стосовно ініціювання дисциплінарного провадження країни повинні передбачити створення спеціального органу або призначити осіб, які відповідатимуть за отримання скарг, пояснень відповідного судді та прийняття з урахуванням цього рішення про те, чи наявні достатні підстави для ініціювання такого провадження проти судді;

c) дисциплінарна справа повинна розглядатися незалежним органом або трибуналом, що здійснює провадження, повністю гарантуючи права захисту;

d) якщо такий орган сам не є судом, то його члени повинні призначатися незалежним органом (із суттєвим представництвом суддів, обраних демократичним шляхом іншими суддями), про який йдеться в пункті 45 Висновку КРЕС № 1 (2001);

e) організація дисциплінарного розгляду в кожній країні повинна бути такою, що дозволяє подання апеляції на рішення первинного дисциплінарного органу (відомства або суду) до суду;

f) санкції, які може застосовувати такий орган у випадку доведеного порушення належної поведінки, повинні визначатися якомога точніше в законі про статус суддів та застосовуватися за принципом пропорційності⁷²⁷.

24. Основним чинником досягнення рівноваги між суддівською незалежністю та підзвітністю судової влади є забезпечення ефективного здійснення дисциплінарних проваджень щодо суддів, які б «не наражалися на надмірний спротив колег по суддівському корпусу». Одним

⁷²⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 106.

⁷²⁷ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. П. 77.

зі способів досягнення цієї мети Венеціанська комісія бачить передачу повноважень щодо накладення на суддів дисциплінарних стягнень раді юстиції зі збалансованим складом членів (можливо, дисциплінарній комісії у складі ради)⁷²⁸.

Подібні засади незалежності суддів визначені і в Європейській хартії про статус суддів: «У випадку невиконання суддею одного із своїх обов'язків, чітко визначених законом, він може підлягати санкції лише на підставі рішення, прийнятого за пропозицією, рекомендацією або згодою комітету або органу, принаймні половину якого складають обрані судді»⁷²⁹.

З огляду на наведені міжнародні стандарти важливою законодавчою новелою судової реформи є розширення повноважень Вищої ради правосуддя щодо розгляду всіх дисциплінарних проваджень стосовно суддів⁷³⁰ (як відомо, до 30 вересня 2016 року дисциплінарні провадження щодо суддів першої та другої інстанцій здійснювала Вища кваліфікаційна комісія суддів України⁷³¹, а Вища рада юстиції мала відповідні повноваження лише стосовно суддів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України⁷³²). Зазначені зміни були схвалені міжнародними експертами як такі, що приведуть до однакового застосування дисциплінарного провадження. У свою чергу, це «сприятиме більш послідовній дисциплінарній практиці та передбачуваності для всіх суддів усіх судових інстанцій»⁷³³.

25. Нині всі дисциплінарні провадження сконцентровані виключно у Вищій раді правосуддя. Для їх розгляду у складі Ради створено три Дисциплінарні палати (Перша та Друга – у складі 5 членів Ради та Третя – у складі 6 членів (до 28 грудня 2017 року⁷³⁴) Вищої ради правосуддя), більшість членів у кожній із яких складають судді. У разі якщо з будь-яких причин у складі Дисциплінарної палати не може бути забезпечена більшість суддів, для розгляду дисциплінарного провадження залучаються члени інших Дисциплінарних палат, які є суддями або суддями у відставці⁷³⁵.

Ще однією важливою новелою Закону України «Про Вищу раду правосуддя», покликаною забезпечувати неупереджений розгляд дисциплінарних проваджень, є запровадження автоматизованого розподілу справ у Вищій раді правосуддя: доповідач по дисциплінарній скарзі визначається виключно автоматизованою системою розподілу справ⁷³⁶.

При цьому на виконання зауважень Європейського суду з прав людини⁷³⁷ цим Законом передбачено, що член Дисциплінарної палати, який є доповідачем у справі, не бере участі в

⁷²⁸ Доповідь Венеціанської комісії щодо призначення суддів (Висновок від 22 червня 2007 року № CDL-AD(2007)028). П. 27.

⁷²⁹ Європейська хартія про статус суддів. П. 5.1.

⁷³⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 3, ч. 1, п.п. 3, 4; ст. 42, ч. 2.

⁷³¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Ст. 94, ч. 1, п. 1.

⁷³² Там само. Ст. 94, ч. 1, п. 2.

⁷³³ Висновок щодо проекту Закону «Про Вищу раду правосуддя» / складений суддею, Членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером, та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європи. П. 71.

⁷³⁴ Про звільнення Олійник А.С. з посади члена Вищої ради правосуддя за власним бажанням : рішення Вищої ради правосуддя від 28 грудня 2017 року № 4320/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁷³⁵ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 26, ч. 5.

⁷³⁶ Там само. Ст. 32.

⁷³⁷ Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). П. 115.

голосуванні під час ухвалення рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи⁷³⁸. Більше того, відповідно до п. 9.4 Регламенту Вищої ради правосуддя⁷³⁹ доповідач у дисциплінарній справі не бере участі в обговоренні рішення в нарадчій кімнаті (деякі іноземні та національні експерти вважають це обмеження надмірним).

Крім того, на законодавчому рівні сформована процедура відводу (самовідводу) члена Дисциплінарної палати, який тим чи іншим чином може бути заінтересованим у результаті справи⁷⁴⁰ (що також враховує відповідні зауваження Європейського суду з прав людини⁷⁴¹).

Вбачається, що зазначені особливості формування органів, які розглядають справи щодо дисциплінарної відповідальності суддів, та порядок здійснення ними своїх повноважень повною мірою відповідають європейським стандартам та здатні гарантувати професійність, незалежність і неупередженість розгляду дисциплінарних справ.

Дисциплінарне провадження може бути ініційоване, якщо суддя не виконав свої обов'язки ефективно та належним чином. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними⁷⁴².

Для відкриття будь-якого дисциплінарного провадження повинні існувати чіткі підстави⁷⁴³.

26. Слід нагадати, що у рішеннях проти України Європейський суд з прав людини зауважував про відсутність в українському законодавстві зрозумілих критеріїв для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності⁷⁴⁴, шкали дисциплінарних стягнень (фактично їх було лише 2: догана і звільнення⁷⁴⁵) та правил їх застосування відповідно до принципу пропорційності⁷⁴⁶.

На необхідності чіткого визначення на законодавчому рівні дій судді, що можуть призвести до дисциплінарної відповідальності, наголошувала і Венеціанська комісія, більшість рекомендацій якої було враховано під час розробки нових засад дисциплінарної відповідальності суддів.

⁷³⁸ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 50, ч. 3.

⁷³⁹ Регламент Вищої ради правосуддя / затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (з наступними змінами).

⁷⁴⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 33.

⁷⁴¹ Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). П. 120.

⁷⁴² Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 25.

⁷⁴³ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. П. 64.

⁷⁴⁴ Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 року у справі «Салов проти України» (Заява № 65518/01). П. 83. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_428 (дата звернення: 09.02.2018).

⁷⁴⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (в редакції від 1 січня 2015 року). Ст.ст. 88, 105.

⁷⁴⁶ Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). П. 182.

Зокрема, в результаті судової реформи було конкретизовано та істотно розширено (з 6⁷⁴⁷ до 19⁷⁴⁸) перелік підстав дисциплінарної відповідальності суддів. Варто зауважити, що в числі таких неправомірних дій судді нині визначено порушення процесуальних прав сторін, вчинені як умисно, так і внаслідок недбалості⁷⁴⁹ (попри те, що Венеціанська комісія висловлювалася проти будь-якої відповідальності судді за дії, вчинені внаслідок звичайної недбалості⁷⁵⁰).

На виконання вимог Європейського суду з прав людини та Венеціанської комісії на конституційному та законодавчому рівнях було виключено таку підставу звільнення судді, як порушення присяги, яка, на переконання європейських експертів, допускала занадто широке і неточне тлумачення, що надавало дисциплінарному органу широку свободу розсуду з цього питання⁷⁵¹.

Замість «порушення присяги» в чинній редакції Конституції України відповідну підставу звільнення судді з посади конкретизовано так: «вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді»⁷⁵². При цьому чіткі критерії визначення поняття «істотного дисциплінарного проступку» сформульовані на законодавчому рівні⁷⁵³.

Крім того, враховано рекомендацію Венеціанської комісії щодо доцільності визначення безпосередньо в Конституції України як самостійної підстави для звільнення судді порушення ним свого обов'язку підтвердити законність джерела походження майна⁷⁵⁴.

Запроваджено 6 видів дисциплінарних стягнень, які дають змогу застосовувати до суддів дисциплінарні санкції з урахуванням пропорційності. Застосування принципу пропорційності передбачає також врахування обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, зокрема особу судді, ступінь його вини у вчиненні дисциплінарного проступку, наявність інших дисциплінарних стягнень тощо⁷⁵⁵.

27. Водночас, аналізуючи перші результати застосування Вищою радою правосуддя нових законодавчих положень про дисциплінарну відповідальність суддів, суддівська спільнота вбачає необхідність у здійсненні подальшої конкретизації формулювань окремих дисциплінарних проступків⁷⁵⁶.

Схожі рекомендації були висловлені і Групою держав проти корупції Ради Європи GRECO за наслідками четвертого раунду оцінювання України, присвяченого питанням запобігання

⁷⁴⁷ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI (у першій редакції). Ст. 83, ч. 1.

⁷⁴⁸ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 106, ч. 1.

⁷⁴⁹ Там само. Ст. 106, ч. 1, п. 1.

⁷⁵⁰ Спільний висновок Венеціанської Комісії від 23 березня 2015 року № CDL-AD(2015)007. П. 49.

⁷⁵¹ Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). П.п. 174, 185; Спільний висновок Венеціанської Комісії від 18 жовтня 2010 року № CDL-AD (2010) 029. П. 50 (1) та ін.

⁷⁵² Конституція України. Ст. 126, ч. 6, п. 3.

⁷⁵³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 109, ч. 9.

⁷⁵⁴ Висновок Венеціанської комісії від 26 жовтня 2015 року № CDL-AD(2015)027. П. 43.

⁷⁵⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 109.

⁷⁵⁶ Зокрема, про це йдеться у пропозиціях Ради суддів України до Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, наведених у додатку 3 до цієї Доповіді. П. 4.

корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів⁷⁵⁷. Зокрема, було зазначено про доцільність заміни фрази «норми суддівської етики та стандарти поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду»⁷⁵⁸ більш чітким і конкретним формулюванням відповідного правопорушення.

Наведене засвідчує, що нормотворчу роботу у сфері дисциплінарної відповідальності суддів вважати завершеною передчасно.

Дисциплінарні провадження повинен проводити незалежний орган влади або суд із наданням гарантій справедливого судового розгляду і права на оскарження рішення та покарання⁷⁵⁹.

28. Справедливий розгляд дисциплінарного провадження щодо судді забезпечується:

- ✓ прозорістю процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності: розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні, крім визначених у законі виняткових випадків, та у повному обсязі фіксується технічними засобами⁷⁶⁰; інформація про дату, час і місце проведення засідання, а також проект порядку денного засідань Дисциплінарної палати оприлюднюються на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя⁷⁶¹;
- ✓ заборону витребувати матеріали судових справ, розгляд яких не закінчено, крім винятків, передбачених законом⁷⁶²;
- ✓ встановленням граничного строку застосування до судді дисциплінарного стягнення (не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження)⁷⁶³;
- ✓ гарантуванням судді процесуальних прав захисту, у тому числі:
 - ✓ знати зміст заявленої дисциплінарної скарги та надавати свої пояснення з приводу відповідних фактів та обставин⁷⁶⁴;
 - ✓ бути повідомленим про час і місце розгляду дисциплінарної скарги⁷⁶⁵;
 - ✓ бути присутнім під час розгляду скарги⁷⁶⁶;
 - ✓ захищати себе, в тому числі, використовуючи юридичну допомогу представника⁷⁶⁷;

⁷⁵⁷ Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання України з питань запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів / GRECO. Страсбург. 23 червня 2017 року. П. 183.

⁷⁵⁸ Про судову систему і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 106, ч. 1, п. 3.

⁷⁵⁹ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П. 69.

⁷⁶⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 30, ч. 1; ст. 49, ч.ч. 1–3, 9.

⁷⁶¹ Регламент Вищої ради правосуддя / затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (з наступними змінами). П. 5.6.

⁷⁶² Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 31, ч. 6.

⁷⁶³ Про судову систему і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 109, ч. 11.

⁷⁶⁴ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 46, ч. 4; ст. 48, ч. 1; ст. 49, ч.ч. 6, 8.

⁷⁶⁵ Там само. Ст. 48, ч. 4.

⁷⁶⁶ Там само. Ст. 49, ч.ч. 1, 4.

⁷⁶⁷ Там само. Ст. 49, ч. 7.

- ✓ наданням судді права на оскарження:
 - ✓ рішення Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя у дисциплінарній справі – до Вищої ради правосуддя⁷⁶⁸ (при цьому з метою забезпечення неупередженого розгляду та з огляду на зауваження Європейського суду з прав людини⁷⁶⁹ члени Вищої ради правосуддя, які входять до Дисциплінарної палати, що ухвалила оскаржуване рішення, не беруть участі у розгляді відповідної скарги судді⁷⁷⁰);
 - ✓ рішення Вищої ради правосуддя – до суду⁷⁷¹ (зокрема, у 2017 році до Вищого адміністративного суду України було подано 36 позовів щодо оскарження рішень Ради про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, судово провадження у зазначених справах триває).

29. Слід зазначити, що міжнародні експерти схвально оцінили нові законодавчі засади дисциплінарної відповідальності суддів, відзначивши, що тепер вони «забезпечують хороші гарантії справедливості дисциплінарного провадження щодо суддів»⁷⁷² і, крім того, будуть здатні краще контролювати відповідальність суддів⁷⁷³.

У свою чергу, експерти Центру політико-правових реформ за результатами аналізу ухвалених в процесі судової реформи законів засвідчили вирішення Україною переважної більшості системних проблем інституту дисциплінарної відповідальності судді, на які звернув увагу Європейський суд з прав людини у справах «Салов проти України» й «Олександр Волков проти України»⁷⁷⁴ (при цьому слід враховувати, що зазначений аналіз було здійснено до моменту внесення змін до Конституції України⁷⁷⁵, прийняття нових законів України «Про судоустрій і статус суддів»⁷⁷⁶ та «Про Вищу раду правосуддя»⁷⁷⁷, а також нових процесуальних кодексів⁷⁷⁸, а тому існує необхідність в оновленні цього документа, оскільки вбачається, що нині кількість вжитих Україною на виконання вимог Європейського суду з прав людини заходів загального характеру істотно збільшилася).

Велика кількість дисциплінарних скарг знижує ефективність дисциплінарної процедури

Звинувачення або скарга, що надійшли на суддю під час виконання ним своїх судових і професійних обов'язків, повинні

⁷⁶⁸ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 51.

⁷⁶⁹ Рішення Європейського Суду з прав людини від 09 січня 2013 року у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11). П. 115.

⁷⁷⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 51, ч. 8.

⁷⁷¹ Там само. Ст. 52.

⁷⁷² Спільний висновок Венеціанської комісії від 18 жовтня 2011 року № CDL-AD (2011) 033. П. 55.

⁷⁷³ Висновок щодо проекту Закону «Про Вищу раду правосуддя» / складений суддею, Членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером, та професором, доктором наук Лореною Бахмайєр Вінтер на запит Ради Європи. П. 72.

⁷⁷⁴ Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів щодо реформи системи дисциплінарної відповідальності в Україні відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» та «Салов проти України» / Експерти Центру політико-правових реформ Р. Куйбіда та М. Серєда. Київ. Березень 2015 року.

⁷⁷⁵ Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII.

⁷⁷⁶ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.

⁷⁷⁷ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII.

⁷⁷⁸ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03 жовтня 2017 року № 2147-VIII.

*бути невідкладно і безсторонньо розглянуті згідно з відповідною процедурою. Суддя має право на відповідь і справедливий розгляд*⁷⁷⁹.

30. Профільний закон зобов'язує Вищу раду правосуддя здійснювати дисциплінарне провадження щодо суддів у розумний строк⁷⁸⁰. Відповідно до Регламенту Вищої ради правосуддя Дисциплінарна палата повинна розглянути дисциплінарну справу протягом 90 днів з дня її відкриття. Цей строк може бути продовжено ухвалою Дисциплінарної палати у виключних випадках не більше ніж на 30 днів у разі потреби додаткової перевірки обставин та/або матеріалів дисциплінарної справи⁷⁸¹.

Аналізуючи виконання Вищою радою правосуддя зазначених нормативних правил, слід враховувати таке.

31. Відповідно до закону право на звернення зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа⁷⁸², що вбачається правильним.

Водночас юридичні та фізичні особи використовують зазначене право досить активно. Зокрема, протягом 2017 року в середньому кожного робочого дня Вища рада правосуддя отримувала понад 60 дисциплінарних скарг.

При цьому кожна дисциплінарна скарга шляхом автоматизованого розподілу передається одному із 16 членів Дисциплінарних палат Вищої ради правосуддя, який має її вивчити та попередньо перевірити щодо наявності підстав для:

- ✓ відкриття дисциплінарної справи;
- ✓ відмови у відкритті дисциплінарної справи;
- ✓ залишення дисциплінарної скарги без розгляду;
- ✓ повернення дисциплінарної скарги скаржнику⁷⁸³.

Кожне із зазначених рішень члена Дисциплінарної палати, визначеного доповідачем у скарзі, має бути викладено письмово і належним чином мотивовано.

Отже, шляхом простого математичного розрахунку виходить, щоб всі дисциплінарні скарги на суддів розглядалися по мірі їх надходження до Вищої ради правосуддя, кожен член Ради (за умови, що він працюватиме без відпустки та лікарняних) зобов'язаний щоденно опрацьовувати по 4 дисциплінарні скарги (без врахування участі цього члена Вищої ради правосуддя у пленарних засіданнях Ради (яких за рік було проведено 77) та Дисциплінарних палат (кожна із Дисциплінарних палат за рік провела в середньому 40–50 засідань)).

Водночас, якщо виключити з цього розрахунку дні проведення пленарних засідань Вищої ради правосуддя та засідань Дисциплінарних палат (які у переважній більшості випадків

⁷⁷⁹ Основні принципи незалежності судових органів. П. 17.

⁷⁸⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 42, ч. 4.

⁷⁸¹ Регламент Вищої ради правосуддя / затверджений рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 (з наступними змінами). П. 12.34.

⁷⁸² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 107, ч. 1.

⁷⁸³ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 43.

тривають повний робочий день), кожен член Ради має щоденно опрацьовувати по 7–8 дисциплінарних скарг (за умови невикористання свого права на відпустку).

Очевидно, що така швидкість є фізично недосяжною та такою, що не може забезпечувати об'єктивний і всебічний розгляд справ.

Також слід враховувати, що після 30 вересня 2016 року до Вищої ради правосуддя було передано ще більш ніж 12 тисяч дисциплінарних скарг з Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які також потребують опрацювання.

32. У 2017 році Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 96 суддів (у тому числі за результатами розгляду заяв, переданих Тимчасовою спеціальною комісією з перевірки суддів судів загальної юрисдикції), до яких застосовано такі дисциплінарні стягнення:

- ✓ щодо 17 суддів – попередження;
- ✓ щодо 8 суддів – догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу протягом одного місяця;
- ✓ щодо 8 суддів – сувора догана з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу протягом трьох місяців;
- ✓ щодо 7 суддів – подання про тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя
- ✓ щодо 56 суддів – подання про звільнення з посади.

У свою чергу, Вищою радою правосуддя за результатами розгляду подань Дисциплінарних палат про звільнення судді з посади, а також рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про звільнення судді з посади (за порушення присяги відповідно до попередньої редакції Конституції України⁷⁸⁴)⁷⁸⁵ у 2017 році було звільнено 172 судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку⁷⁸⁶.

Порівняно із зазначеним заслуговують на увагу такі дані (за 2017 рік):

- ✓ членами Вищої ради правосуддя залишено без розгляду 7566 дисциплінарних скарг⁷⁸⁷;
- ✓ 239 дисциплінарних скарг залишено без розгляду та повернуто скаргникам Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя⁷⁸⁸;

⁷⁸⁴ Конституція України (в редакції від 02 березня 2014 року). Ст. 126, ч. 5, п. 5.

⁷⁸⁵ Рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про звільнення судді з посади розглядалися Вищою радою правосуддя в порядку, передбаченому п. 19 Розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя».

⁷⁸⁶ Конституція України. Ст. 126, ч. 6, п. 3.

⁷⁸⁷ Відповідно до п.п. 1–5 ч. 1 ст. 44 та п. 19 Розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (у тому числі, з таких підстав: дисциплінарна скарга подана з порушенням порядку, визначеного Законом України «Про судоустрій і статус суддів», або не підписана чи не містить прізвища, імені, по батькові скаргника або судді, місця проживання (місця перебування, місцезнаходження) скаргника; дисциплінарна скарга не містить посилання на фактичні дані (свідчення, докази) щодо дисциплінарного проступку судді; дисциплінарна скарга не містить відомостей про ознаки дисциплінарного проступку судді; дисциплінарна скарга містить виражені у непристойній формі висловлювання або висловлювання, що принижують честь і гідність будь-якої особи).

⁷⁸⁸ Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 44 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя» (у зв'язку з тим, що дисциплінарна скарга ґрунтується лише на доводах, що можуть бути перевірені виключно судом вищої інстанції в порядку, передбаченому процесуальним законом).

- ✓ Дисциплінарними палатами Вищої ради правосуддя прийнято 1148 рішень стосовно 2101 судді про відмову у відкритті дисциплінарної справи⁷⁸⁹.

33. З огляду на наведене вбачається за необхідне розпочати обговорення заходів, які могли би зменшити випадки зловживання громадянами правом на звернення до Вищої ради правосуддя зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді.

Наприклад, якщо провести паралель із судовим розглядом справ, своєрідним бар'єром щодо подання очевидно безпідставного позову до суду є обов'язок позивача сплатити судовий збір. Водночас під час звернення до Вищої ради правосуддя зазначений бар'єр відсутній (що є правильним, враховуючи значення та спрямованість такого процесуального документа, як дисциплінарна скарга).

Закон формально забороняє зловживати правом на звернення до дисциплінарного органу щодо суддів та використовувати це право як засіб тиску на суддю у зв'язку зі здійсненням ним правосуддя⁷⁹⁰, проте встановлює відповідальність за зазначені неправомірні дії лише у разі вчинення їх адвокатами⁷⁹¹.

У всіх інших випадках єдине, що може зробити Вища рада правосуддя за умови неодноразового подання особою очевидно безпідставних дисциплінарних скарг, – ухвалити рішення про залишення без розгляду протягом одного року наступних скарг цієї особи⁷⁹².

Зазначена міра є недостатньо ефективною та не забезпечує на належному рівні усвідомлення громадянами, що кожна безпідставно подана скарга відволікає на себе увагу Вищої ради правосуддя та тим самим уповільнює роботу Дисциплінарних палат і відстрочує заходи реагування на дійсно вчинені суддями дисциплінарні проступки.

Як можливі варіанти зменшення обсягів подання необґрунтованих дисциплінарних скарг міжнародні експерти пропонували впровадження штрафу для тих осіб, які неодноразово подають явно необґрунтовані скарги, або ж визначення вимоги, «що надалі скарги від таких осіб повинні подаватися їхніми адвокатами»⁷⁹³. Проте в процесі законотворчої роботи ці варіанти не були підтримані.

На переконання Вищої ради правосуддя, першочерговим заходом щодо вирішення зазначеної проблеми має стати масштабна роз'яснювальна робота (головним чином, за участю громадських організацій) серед громадян – учасників судових процесів з метою їх інформування, що оскарження дій судді та прийнятих ним судових рішень до Вищої ради правосуддя не може вплинути на процесуальний результат розгляду відповідної судової справи.

⁷⁸⁹ З підстав, визначених ч. 1 ст. 45 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», у тому числі у зв'язку з тим, що очевидною метою подання скарги є спонукання судді до ухвалення певного судового рішення або суть скарги зводиться лише до незгоди із судовим рішенням.

⁷⁹⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 107, ч. 4.

⁷⁹¹ Там само. ст. 107, ч. 5.

⁷⁹² Там само. ст. 107, ч. 8.

⁷⁹³ Висновок щодо проекту Закону «Про Вищу раду правосуддя» / складений суддею, Членом Консультативної ради європейських суддів паном Герхардом Райсснером, та професором, доктором наук Лореною Бахмайер Вінтер на запит Ради Європи. П. 49.

Було б корисним розробити стандарти, які визначають не лише поведінку суддів, що може призвести до звільнення, а також і всі аспекти поведінки, результатом якої можуть стати будь-які дисциплінарні кроки або зміна статусу, у тому числі переведення до іншого суду або іншого регіону⁷⁹⁴.

Однак КРЕС не вважає необхідним або навіть можливим намагатися на європейському рівні визначити всі такі потенційні причини заздальгідь, у інший спосіб, крім як у вигляді загальних формулювань, що наразі прийняті в більшості європейських країн.

Водночас видається доцільним подальше визначення окремими державами-членами в законах чітких підстав для початку дисциплінарного провадження, як вказується у Рекомендації № R (94) 12. На сьогоднішні підстави для дисциплінарного провадження визначаються положеннями надто загального характеру⁷⁹⁵.

34. Як уже зазначалося⁷⁹⁶, окремі підстави дисциплінарної відповідальності суддів, визначені Законом України «Про судоустрій і статус суддів», також вбачаються професійній спільноті занадто загальними. Проте Вища рада правосуддя вважає передчасним продовження законотворчої роботи у цьому напрямі.

Зокрема, слід враховувати, що визначення дисциплінарних проступків судді, так само, як і інші положення нового судоустрійного законодавства, розроблялися в процесі тривалої роботи вітчизняних фахівців у цій сфері із проведенням великої кількості консультацій з міжнародними експертами.

У зв'язку із цим зараз необхідно проаналізувати практичну дію нових засад дисциплінарної відповідальності суддів і лише після цього зробити висновок щодо доцільності/недоцільності здійснення подальшої нормотворчої роботи.

Зі свого боку, Вища рада правосуддя вбачає можливим напрацювання певних стандартів застосування положень щодо дисциплінарної відповідальності судді, в тому числі щодо підстав такої відповідальності, шляхом здійснення узагальнення власної дисциплінарної практики за окремими складами дисциплінарних проступків.

Так, протягом 2017 року Радою було розглянуто велику кількість дисциплінарних скарг, проте у зв'язку з відсутністю пропорційної кількості проаналізованих дисциплінарних проступків

⁷⁹⁴ Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів. П. 60 (с).

⁷⁹⁵ Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. П.п. 64, 65.

⁷⁹⁶ Зокрема, у пункті 27 цього розділу Доповіді.

суддів за різними підставами⁷⁹⁷ робота щодо узагальнення дисциплінарної практики була перенесена на 2018 рік.

При цьому здійснення зазначеного узагальнення вбачається необхідним як для суддів, так і для громадян у зв'язку з неналежним усвідомленням останніми поняття дисциплінарного проступку судді. Слід констатувати, що велика кількість дисциплінарних скарг на суддів, які надходять до Вищої ради правосуддя, зводяться виключно до незгоди із судовим рішенням, прийнятим суддею у тій чи іншій справі.

У зв'язку із цим Рада в черговий раз наголошує, що обґрунтованість судових рішень може досліджуватися виключно у процедурах їх оскарження до суду вищої інстанції.

Повага до судових рішень як обов'язкова гарантія незалежності суддів

Судді повинні мати необмежену свободу щодо неупередженого розгляду справ відповідно до законодавства та власного розуміння фактів.

Судді повинні мати достатні повноваження та змогу їх здійснювати для виконання своїх обов'язків, підтримання юрисдикції та гідності суду. Юрисдикція судді повинна поширюватися на будь-яку особу, причетну до справи, у тому числі на державні органи або їх представників.

Рішення суддів не можуть підлягати будь-якому перегляду поза межами апеляційних процедур, закладених у законодавстві⁷⁹⁸.

35. Зазначені європейські стандарти втілені у вітчизняному законодавстві. Зокрема, як визначено в Конституції України, правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються⁷⁹⁹.

Водночас Вища рада правосуддя змушена констатувати наявність випадків порушення зазначених важливих засад суддівської незалежності, кількість яких істотно збільшилась протягом останніх років.

Так, прагнучи повернути довіру суспільства до суду, судова реформа створює новий формат правосуддя, що ґрунтується на засадах максимальної прозорості роботи та громадського контролю за діяльністю судової системи в цілому і кожного судді зокрема.

Разом із тим недоліком перехідного періоду впровадження судової реформи є те, що багато інституцій та окремих осіб в Україні вбачають у здійсненні громадського контролю за

⁷⁹⁷ Як видно із наведених у пункті 32 цього розділу Доповіді статистичних даних, основна кількість прийнятих Дисциплінарними палатами рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності стосується суддів, які порушували права і свободи осіб під час Революції Гідності.

⁷⁹⁸ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П.п. 5, 6, 16.

⁷⁹⁹ Конституція України. Ст. 124, ч.ч. 1, 2; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 5.

діяльністю суду можливості для перегляду та оцінки прийнятих судами рішень, підриваючи у такий спосіб не лише незалежність окремих суддів, але й авторитет всієї судової системи в державі.

Зокрема, як уже зазначалося вище, нині на розгляді Вищої ради правосуддя перебувають тисячі дисциплінарних скарг на суддів, суть яких зводиться лише до незгоди із судовим рішенням⁸⁰⁰. Зазначена ситуація уповільнює роботу Ради, проте не має значних негативних наслідків у зв'язку з тим, що члени Ради уважно розглядають кожну скаргу.

Більш критичною видається ситуація, пов'язана з діяльністю Громадської ради доброчесності – органу, якому законом надані офіційні повноваження щодо оцінки діяльності судді в контексті критеріїв професійної етики та доброчесності⁸⁰¹. Зокрема, експерти Ради Європи відзначили здійснення Громадською радою доброчесності оцінки судових рішень «щонайменше у 21 випадку»⁸⁰². Зазначена діяльність Громадської ради доброчесності провокує суспільну неповагу до суду, що є неприпустимим.

Загалом слід зазначити, що поширення в суспільстві настроїв щодо можливості піддавати сумнівам судові рішення поза процедурами апеляційного (касаційного) оскарження є надзвичайно негативною тенденцією, яка має бути якнайшвидше подолана за рахунок спільних зусиль суддів, органів суддівського врядування та самоврядування, громадських організацій та засобів масової інформації.

Проблемні питання притягнення суддів до адміністративної відповідальності

36. Вчинення суддею правопорушення, пов'язаного з корупцією, вважається істотним дисциплінарним проступком, несумісним зі статусом судді⁸⁰³.

Закон визначає види адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією⁸⁰⁴, серед яких: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; порушення вимог фінансового контролю; порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; невжиття заходів щодо протидії корупції тощо.

Вину особи (і в тому числі судді) у вчиненні зазначених адміністративних правопорушень встановлює суд⁸⁰⁵. Водночас право на складення адміністративних протоколів про вчинення наведених правопорушень одночасно мають: органи внутрішніх справ (Національної поліції); органи Служби безпеки України; Національне агентство з питань запобігання корупції, а також прокурор⁸⁰⁶.

⁸⁰⁰ Детальніше про це зазначено у пункті 32 цього розділу Доповіді.

⁸⁰¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 87, ч.ч. 1, 6.

⁸⁰² Звіт про результати моніторингу діяльності Громадської ради доброчесності в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи (проект) / Моніторинг проводили експерти проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» Ольга Лопушанська та Микита Нуралін. вересень 2017 року. Висновки та рекомендації щодо вдосконалення діяльності ГРД. П. 3.

⁸⁰³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 109, ч. 9.

⁸⁰⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. Ст.ст. 172-4–172-9-2. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁰⁵ Там само. Ст. 221.

⁸⁰⁶ Там само. Ст. 255, ч. 1, п.п. 1, 11.

37. У червні 2017 року Асоціація суддів господарських судів України, Всеукраїнська асоціація адміністративних суддів, Асоціація розвитку суддівського самоврядування, Асоціація слідчих суддів України і Асоціація суддів та працівників судів України надіслали до Вищої ради правосуддя спільне звернення⁸⁰⁷ щодо порушення підрозділами Національної поліції України гарантій незалежності суддів під час складання адміністративних протоколів про вчинення таких адміністративних правопорушень, як порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів⁸⁰⁸ та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Зокрема, врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів має свої особливості⁸⁰⁹, спрямовані на одночасне забезпечення як додержання вимог антикорупційного законодавства, так і основних гарантій суддівської незалежності.

Водночас, складаючи протоколи про відповідні адміністративні правопорушення без залучення Ради суддів України, участь якої у таких випадках має бути обов'язковою, враховуючи положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів»⁸¹⁰, підрозділи Національної поліції України ігнорують такі засади відправлення правосуддя:

- ✓ у вирішенні питання про вжиття заходів самостійного врегулювання конфлікту інтересів (відвід, самовідвід) рішення приймає безпосередньо суддя, в проваджені якого перебуває справа;
- ✓ законність процесуальних актів і дій (бездіяльності) суддів, вчинених при розгляді конкретної справи, не може перевірятися поза межами передбаченого законом процесуального контролю. Виключне право перевірки законності та обґрунтованості судових рішень має відповідний суд згідно з процесуальним законодавством.

У свою чергу, з моменту складення протоколу та до моменту прийняття судом остаточного рішення щодо наявності чи відсутності складу адміністративного правопорушення суддя опиняється у вразливому положенні, оскільки:

- ✓ сам факт складання протоколу не є підставою для автоматичного припинення здійснення суддею повноважень щодо здійснення правосуддя, так само не є підставою для самовідводу під час розгляду справ;
- ✓ обізнаність громадськості щодо факту складання стосовно судді адміністративного протоколу може бути використана як учасниками судових проваджень, так і заінтересованими у необ'єктивному розгляді справи особами як засіб необґрунтованої дискредитації судді;
- ✓ навіть при встановленні судом обставин відсутності підстав притягнення до адміністративної відповідальності та необґрунтованості фактів, викладених у протоколі, сам факт складання таких протоколів зменшує довіру суспільства до судів.

⁸⁰⁷ Спільне Звернення Асоціацій суддів стосовно неприпустимості зловживань органами Національної поліції України своїми повноваженнями (Вх. № Вищої ради правосуддя 3320/0/8-17 від 6 червня 2017 року).

⁸⁰⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. Ст.ст. 172-7.

⁸⁰⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Ст. 35, ч. 1. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 09.02.2018); Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 133, ч. 8, п. 6; Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання / затверджений рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 року № 2. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=19&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸¹⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 133, ч. 8, п. 6.

38. Крім того, в системі державних органів створено спеціальний орган із боротьби з корупцією – Національне агентство з питань запобігання корупції⁸¹¹, у складі якого діють підрозділи, що здійснюють моніторинг дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, фінансовий контроль та моніторинг способу життя, а також організують роботу із запобігання та виявлення корупції. Відповідно до свого статусу Національне агентство з питань запобігання корупції наділене безпосередніми повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

При цьому з метою ефективного виконання покладених на цього завдань Національним агентством з питань запобігання корупції розроблено систему збору та аналізу інформації, яка дає можливість виявляти факти вчинення правопорушень у цій сфері.

Водночас органи Національної поліції України подібного порядку збору та аналізу даних не мають, що призводить до безпідставного складення ними протоколів про адміністративні правопорушення, що, як уже було зазначено у попередньому пункті, підриває незалежність суддів, з одного боку, і довіру суспільства до судової влади, з іншого.

39. На переконання Вищої ради правосуддя, наведені вище проблемні питання складення щодо суддів протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вимагають проведення відповідного обговорення за участю всіх уповноважених та зацікавлених органів з метою чіткого розмежування повноважень та координації дій Ради суддів України, Національної поліції України та Національного агентства з питань запобігання корупції у цій сфері.

Вимоги щодо несумісності суддів

Судді не повинні потрапляти у таке становище, що дає підстави сумніватися в їхній незалежності чи безсторонності. Саме на цьому ґрунтуються державні вимоги щодо заборони суміщати посаду судді з іншими обов'язками, а також чинні в багатьох державах обмеження на політичну діяльність суддів⁸¹².

40. З метою усунення будь-яких підстав для сумнівів в незалежності та неупередженості суддів українським законодавством встановлено суворі обмеження щодо несумісності судді.

Зокрема, перебування на посаді судді в Україні несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади чи місцевого самоврядування, а також з представницьким мандатом.

Суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації.

⁸¹¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Розділ II.

⁸¹² Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 82 (к).

Також суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Порушення суддею вимог щодо несумісності є підставою для звільнення його з посади Вищою радою правосуддя⁸¹³. Зокрема, у 2017 році за порушення вимог щодо несумісності Радою було звільнено 10 суддів, які взяли на себе повноваження суддів незаконно створеної організації «ДНР» / взяли на себе повноваження суддів та здійснюють судочинство від імені іншої держави на тимчасово окупованій території України⁸¹⁴.

41. Крім зазначеного, до суддів застосовуються заборони, визначені Законом України «Про очищення влади»⁸¹⁵. Зокрема, з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які здійснювали заходи (або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, закон забороняє протягом наступних 5 або 10 років обіймати суддівські посади особам, які у період 2010–2014 років працювали на керівних посадах в органах державної влади або вчиняли протиправні дії під час виконання своїх посадових обов'язків⁸¹⁶.

Очищення влади проводиться за принципом децентралізації, який не передбачає створення окремого люстраційного органу. Зокрема, організацію перевірок суддів покладено на голів відповідних судів⁸¹⁷, їх проведення – на Державну судову адміністрацію України.

У разі встановлення недостовірності заявлених суддею відомостей щодо незастосування до нього заборон, визначених Законом України «Про очищення влади», або відмови судді від проходження перевірки (неподання відповідної заяви у встановлений законом строк) Державна судова адміністрація України зобов'язана надіслати відповідну інформацію Міністерству юстиції України, яке, в свою чергу, звертається до відповідного органу суддівського врядування (нині таким органом є Вища рада правосуддя) з пропозицією про звільнення судді з посади⁸¹⁸.

У 2017 році на розгляді у Вищій раді правосуддя перебувало 123 таких звернення, які надійшли від Міністерства юстиції України та громадянки Козаченко Т.А. Радою опрацьовано

⁸¹³ Конституція України. Ст. 126, ч. 6, п. 2; Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI. Глава 3 Розділу II, ст. 56, ч. 2.

⁸¹⁴ Про звільнення Жолтого Д.В. з посади судді Кіровського районного суду міста Донецька, Ключевої А.А. з посади судді Ленінського районного суду міста Донецька, Мітькова М.В. з посади судді Калінінського районного суду міста Горлівки Донецької області, Шумакової Ю.В. з посади судді Донецького окружного адміністративного суду за порушення вимог щодо несумісності : рішення Вищої ради правосуддя від 2 березня 2017 року № 410/0/15-17; Про звільнення Морозко О.Р. з посади судді Бахчисарайського районного суду АРК, Юрченка С.В. з посади судді Джанкойського міськрайонного суду АРК, Нанарова О.О. з посади судді Євпаторійського міського суду АРК, Бедрицької М.О. з посади судді Роздольненського районного суду АРК, Бражніка І.С. з посади судді Советського районного суду АРК, Алінкіної А.В. з посади судді Феодосійського міського суду АРК за порушення вимог щодо несумісності : рішення Вищої ради правосуддя від 2 березня 2017 року № 411/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸¹⁵ Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII.

⁸¹⁶ Там само. Ст. 1, ч.ч. 1–4 ; ст. 2, ч. 1, п. 4; ст. 3.

⁸¹⁷ Там само. Ст. 5, ч. 4.

⁸¹⁸ Там само. Ст.ст. 4, 5.

майже всі з них. За результатами розгляду звільнено 7 суддів за порушення вимог щодо несумісності⁸¹⁹.

Водночас більшість зазначених звернень Міністерства юстиції України та всі звернення Козаченко Т.А. були залишені без розгляду як такі, що здійснені за межами процедур, визначених Законом України «Про очищення влади» (зокрема, не було додержано вимоги закону щодо порядку звернення, наведеного вище, а також суб'єкта звернення).

Окремі звернення Міністерства юстиції України ґрунтувалися на фактах неподання суддями у визначений термін⁸²⁰ заяв про проведення щодо них перевірки відповідно до Закону України «Про очищення влади». Водночас на момент розгляду зазначених звернень більшість таких суддів уже було звільнено за порушення присяги або за вчинення істотного дисциплінарного проступку. У зв'язку з цим відповідні звернення Міністерства юстиції України залишалися без розгляду.

За результатами розгляду 2 звернень Міністерства юстиції України Вищою радою правосуддя було визнано відсутність порушень суддями вимог щодо несумісності⁸²¹.

⁸¹⁹ Відповідні рішення Вищої ради правосуддя оприлюднені на офіційному веб-сайті Ради. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸²⁰ Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 року № 1682-VII. Ст. 4, ч. 2.

⁸²¹ Про визнання відсутності порушень суддею Харцизького міського суду Донецької області Нікіфоровим М.Ю. вимог щодо несумісності : рішення Вищої ради правосуддя від 14 листопада 2017 року № 3679/0/15-17; Про визнання відсутності порушень вимог щодо несумісності суддею апеляційного суду міста Києва Сокуреном Д.М. : рішення Вищої ради правосуддя від 14 листопада 2017 року № 3680/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

VIII

АНАЛІЗ ФАКТІВ ВТРУЧАННЯ У ЗДІСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ ЯК ІНДИКАТОР РОЗУМІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ НЕОБХІДНОСТІ ЗАХИЩАТИ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДДІВ

Судова влада повинна бути незалежною для виконання своєї ролі стосовно інших гілок державної влади, суспільства в цілому і сторін у судовому процесі. Незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм і надається їм не для захисту власних інтересів, а в інтересах принципу верховенства права й усіх, хто прагне та очікує справедливості. Незалежність судової влади – засіб забезпечення неупередженості суддів. Тому вона є передумовою гарантії того, що всі громадяни (та інші гілки влади) будуть рівними перед судом. Незалежність судової влади є невід’ємним елементом її обов’язку неупереджено вирішувати спори. Тільки незалежна судова влада може ефективно реалізувати права всіх членів суспільства, особливо представників уразливих та непопулярних прошарків населення. Таким чином, незалежність – це фундаментальна вимога, яка дозволяє судовій владі охороняти демократію й права людини⁸²².

1. Як засвідчили міжнародні експерти у висновках стосовно Конституції України (щодо правосуддя) та основних імплементаційних законів до неї⁸²³, нормативні засади забезпечення незалежності суддів в Україні в цілому відповідають провідним європейським стандартам у цій сфері. Належний рівень об’єктивної незалежності суддів додатково підтверджується аналізом українського судової законодавства, здійсненим у попередніх розділах цієї доповіді.

Водночас «навіть найкращі інституційні правила не можуть бути достатньо ефективними без доброї волі тих, хто відповідальний за їхнє застосування та впровадження»⁸²⁴. Причому зазначену відповідальність рівною мірою несуть як самі судді, так і суспільство, в якому вони працюють і частиною якого вони є.

Усі державні та інші установи зобов’язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її⁸²⁵.

2. Окремо слід наголосити, що шлях до формування в нашій державі нових засад організації та діяльності судової влади було відкрито Революцією Гідності. Тому нині, з метою закріплення здобутків цієї Революції, зазначені законодавчі вимоги потребують неухильного виконання державою і суспільством.

⁸²² Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях. П. 10.

⁸²³ Витяги із цих висновків та посилання на них містяться у попередніх розділах Доповіді.

⁸²⁴ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи. Частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 10.

⁸²⁵ Основні принципи незалежності судових органів. П. 1.

Важливо усвідомлювати, що забезпечення незалежності суддів як запорука отримання якісного правосуддя кожним громадянином є обов'язком не лише самих суддів та органів судової влади, але й усіх державних і громадських інституцій, фізичних і юридичних осіб в Україні.

Діяльність Вищої ради правосуддя щодо захисту незалежності суддів

Потрібно вжити всіх необхідних заходів для забезпечення поваги, захисту і сприяння незалежності та неупередженості суддів⁸²⁶.

Найкращий захист незалежності суддів, як «внутрішньої», так і «зовнішньої», може бути забезпечений Вищою радою суддів, як визнається основними міжнародними документами щодо незалежності суддів⁸²⁷.

3. Держава гарантує судді під час здійснення правосуддя незалежність від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання⁸²⁸.

З метою належної реалізації зазначеної гарантії законом визначено чітку процедуру реагування державних органів на випадки незаконного впливу на суддів.

Зокрема, суддю зобов'язано повідомляти Вищу раду правосуддя та Генерального прокурора про всі втручання в його діяльність щодо здійснення правосуддя⁸²⁹ та передбачено дисциплінарну відповідальність судді за невиконання цього обов'язку протягом п'яти днів після того, як йому стало відомо про випадок втручання в його діяльність⁸³⁰.

Подальші дії Генеральної прокуратури України у зазначених випадках передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України⁸³¹.

У свою чергу, Вища рада правосуддя веде і оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя⁸³², перевіряє зазначені повідомлення та у разі їх обґрунтованості вживає передбачених законом заходів⁸³³ для відновлення незалежності суддів та притягнення до відповідальності винних осіб. Зокрема, такими заходами є:

- ✓ внесення до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, якими порушено гарантії незалежності суддів

⁸²⁶ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 13.

⁸²⁷ Доповідь Венеціанської комісії щодо незалежності судової системи, частина I: незалежність суду (Висновок від 16 березня 2010 року № CDL-AD(2010)004). П. 71.

⁸²⁸ Конституція України. Ст. 126, ч. 2; Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 1.

⁸²⁹ Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 4.

⁸³⁰ Там само. Ст. 106, ч. 1, п. 6.

⁸³¹ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 214.

⁸³² Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя.

URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/203 (дата звернення: 09.02.2018).

⁸³³ Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 73.

(зазначене подання Вищої ради правосуддя має бути розглянуто протягом 10 днів після його отримання. Про рішення, ухвалене за результатами розгляду, та вжиті заходи відповідний орган чи посадова особа зобов'язані невідкладно (але не більше ніж протягом 3 днів) повідомити Вищу раду правосуддя⁸³⁴);

- ✓ ухвалення та оприлюднення публічних заяв і звернень;
- ✓ звернення до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя;
- ✓ звернення до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду.

4. Вища рада правосуддя переконана, що «поки не буде дійсної суддівської незалежності, судді не зможуть приймати незалежні рішення»⁸³⁵. У зв'язку із цим реальне забезпечення незалежності суддів розглядається членами Вищої ради правосуддя як основний та найскладніший напрям діяльності.

Водночас за результатами виконання цієї нової для Вищої ради правосуддя функції у 2017 році слід констатувати, що результативність цієї роботи є недостатньою.

Так, перші повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність почали надходити до Вищої ради юстиції з жовтня 2016 року. При цьому повноваження для їх розгляду з'явилися вже у Вищої ради правосуддя після набрання чинності однойменним законом⁸³⁶.

У жовтні 2016 року на адресу Ради надійшло 2 повідомлення, у січні 2017-го – вже 21, у липні – 25, у грудні – 34⁸³⁷. Тенденція до збільшення кількості таких повідомлень свідчить про те, що судді почали активно користуватися цим інститутом захисту своєї незалежності⁸³⁸.

Усього до Вищої ради правосуддя до 31 грудня 2017 року від суддів надійшло 330 повідомлень про втручання в їхню діяльність (ще 3 таких повідомлення надійшло від громадських організацій та асоціацій). Ті звернення, що потребують невідкладного реагування, Вища рада правосуддя розглядала першочергово та вживала оперативних заходів, решту — в порядку черговості, нарівні з іншими категоріями справ⁸³⁹.

При цьому слід розуміти, що Вища рада правосуддя не є органом миттєвого реагування, оскільки певні заходи мають вживатися саме правоохоронними органами: Національною поліцією та Генеральною прокуратурою України. Крім того, певного часу потребує здійснення Вищою радою правосуддя перевірки отриманого повідомлення про втручання.

⁸³⁴ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 74, ч.ч. 1–2.

⁸³⁵ Цитата з виступу Голови Вищої ради правосуддя І.М. Бенедисюка на робочій зустрічі представників Вищої ради правосуддя та експертів Проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». URL: <http://www.vru.gov.ua/news/1969> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸³⁶ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст. 73.

⁸³⁷ Інформація з Реєстру повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/203 (дата звернення: 09.02.2018).

⁸³⁸ Ігор Бенедисюк: «Наша порада суддям одна: не мовчіть і не прогинайтеся» // Закон і Бізнес. 2017. № 32–33 (1330–1331). URL: <http://www.vru.gov.ua/news/2602> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸³⁹ Там само.

Водночас вже саме оприлюднення на офіційному веб-сайті Ради повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя справляє позитивний вплив на зменшення кількості фактів таких втручань (особливо помітна така тенденція у випадках втручань з боку народних депутатів).

Протягом 2017 року Вища рада правосуддя розглянула 125 повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність та за результатами розгляду ухвалила 57 рішень про вжиття заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя (Вища рада правосуддя готує узагальнення щодо розглянутих повідомлень суддів).

5. Проведене Програмою USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя» загальноукраїнське опитування суддів показало, що в середньому 11 % суддів всіх інстанцій упродовж останніх двох років піддавалися тиску з метою прийняття певного рішення у справі⁸⁴⁰. Це високі показники, які засвідчують, крім іншого, низький рівень правової культури суспільства та неналежну повагу громадян до своєї держави та її органів.

Зі свого боку, Вища рада правосуддя за результатами отримуваної протягом 2017 року інформації від суддів вважає за потрібне виокремити найбільш розповсюджені прояви неправомірного тиску на суддів та втручання в їх діяльність.

Порушення кримінального провадження за статтею 375 Кримінального кодексу України як засіб тиску на суддю

Судді зобов'язані зберігати професійну таємницю щодо своєї роботи та конфіденційної інформації, отриманої в ході виконання ними своїх обов'язків, за винятком відкритих судових розглядів, і їх не можна примушувати давати свідчення з таких питань⁸⁴¹.

6. Проблема притягнення суддів до кримінальної відповідальності за постановлення завідомо неправосудного вироку, ухвали або постанови вже розглядалася вище⁸⁴². Проте, окремо від наведених дискусійних питань щодо розуміння і практичного застосування статті 375 Кримінального кодексу України⁸⁴³, слід зазначити, що передбачена цією нормою можливість притягнення судді до кримінальної відповідальності за кримінальне правопорушення під час здійснення ним судочинства (у рамках розгляду конкретної судової справи) на цей час дуже активно використовується як громадянами⁸⁴⁴, так і

⁸⁴⁰ Результати всеукраїнського опитування суддів щодо незалежності та підзвітності судової влади, судової реформи, діючих механізмів попередження та подолання корупції, а також спроможності судової системи України підтримувати верховенство права та сприяти боротьбі з корупцією / Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя». 2017 рік. Слайд 81.

⁸⁴¹ Основні принципи незалежності судових органів. П. 15; Монреальська універсальна декларація щодо незалежності правосуддя. П. 21.

⁸⁴² Зокрема, у пунктах 15–20 розділу VII цієї Доповіді.

⁸⁴³ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст. 375 «Постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови».

⁸⁴⁴ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді окружного адміністративного суду міста Києва Літвінової А.В. про втручання в її діяльність як судді щодо здійснення правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 23 листопада 2017 року № 3761/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12307> (дата звернення: 09.02.2018).

правоохоронними органами⁸⁴⁵ як засіб тиску на суддю з метою прийняття певного рішення у справі.

Так, за даними Генеральної прокуратури України, протягом 2017 року було зареєстровано 517 кримінальних правопорушень за ознаками постановлення суддею завідомо неправосудного вироку, ухвали або постанови (для порівняння: у 2016 році було зареєстровано 374 таких кримінальних правопорушення, у 2015 році – 388, у 2014 році – 220).

Із зазначених 517 кримінальних проваджень закрито лише 232, ще 6 кримінальних проваджень з обвинувальним актом було направлено до суду. Таким чином, на кінець 2017 року правоохоронні органи здійснювали досудове розслідування 279 кримінальних проваджень, у яких дії суддів щодо відправлення правосуддя оцінюються поза передбаченими законом процедурами апеляційного оскарження. Як правило, у таких кримінальних провадженнях суддів викликають для дачі пояснень, допиту як свідків, в тому числі щодо вчинюваних ними під час розгляду справ процесуальних дій та прийнятих рішень, що грубо порушує основні гарантії незалежності суддів.

7. Факт наявності кримінального провадження робить вразливою до зовнішнього тиску будь-яку людину, яка, незалежно від обґрунтованості відповідної заяви про вчинення кримінального правопорушення, переживатиме щодо можливого притягнення її до кримінальної відповідальності. Водночас суддя у такій ситуації зобов'язаний здійснювати свої повноваження, зокрема розглядати:

- ✓ справу, стороною якої заявлено про вчинення суддею злочину;
- ✓ клопотання про застосування заходів кримінального провадження, які вносяться тими органами досудового розслідування, якими розслідується і кримінальне провадження щодо дій судді;
- ✓ скарги на дії чи бездіяльність тих органів досудового розслідування, якими розслідується кримінальне провадження щодо дій судді.

При цьому пропри те, що особливий статус судді і характер виконуваних ним функцій мають зумовлювати максимально швидке проведення розслідування будь-яких повідомлень про злочин, заявлених стосовно судді, розумні строки досудового розслідування кримінальних проваджень за статтею 375 Кримінального кодексу України правоохоронними органами не забезпечуються. Як конкретний приклад можна навести ситуацію із суддею Солом'янського районного суду міста Києва, щодо якого двічі у 2015 року вносились відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого статтею 375 Кримінального кодексу України, але протягом трьох років справа не розслідується, про підозру судді не повідомлено, справу не закрито. При цьому стосовно

⁸⁴⁵ Норма тиску // Закон і Бізнес. 2017. № 17–18 (1315–1316). URL: http://www.vru.gov.ua/mass_media/943 (дата звернення: 09.02.2018); Про внесення до Генеральної прокуратури України подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії, що порушують гарантії незалежності суддів : рішення Вищої ради правосуддя від 25 квітня 2017 року № 991/0/15-17; Про внесення до Генеральної прокуратури України подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії, що порушують гарантії незалежності суддів : рішення Вищої ради правосуддя від 18 липня 2017 року № 2151/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

судді проводяться негласні слідчі дії, результати яких оприлюднюються у засобах масової інформації⁸⁴⁶.

8. Вища рада правосуддя вважає втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя у зазначений вище спосіб одним із найбільш небезпечних проявів тиску на суддю. Зазначена проблема потребує негайного реагування.

Аналогічну позицію висловлюють і міжнародні експерти. Так, Група експертів GRECO акцентувала увагу «на одній особливій загрозі незалежності суддів», а саме на використанні прокурорами певних кримінальних правопорушень, зокрема «постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови», як засобу тиску на суддів. Експерти підкреслили важливість вжиття всіх необхідних заходів для забезпечення поваги і захисту незалежності та неупередженості суддів та зазначили, що цієї мети можливо досягнути шляхом скасування статті 375 Кримінального кодексу України⁸⁴⁷.

9. Важливим кроком щодо захисту незалежності суддів у зазначеному контексті є оприлюднення офіційної позиції Ради суддів України щодо подання учасником судового провадження заяви про внесення в Єдиний реєстр досудових розслідувань відомостей про скоєння суддею кримінального правопорушення до закінчення судового розгляду справи. Зокрема, Рада суддів України зазначила, що такі дії мають ознаки впливу на суд, що передбачає кримінальну відповідальність за статтею 376 Кримінального кодексу України⁸⁴⁸.

У свою чергу, Вища рада правосуддя дотримується аналогічної позиції у своїх рішеннях, що приймаються за результатами розгляду відповідних заяв суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя⁸⁴⁹.

Крім того, Вища рада правосуддя вважає за необхідне наполягати на негайному забезпеченні Генеральним прокурором безпосереднього контролю за ефективним досудовим розслідуванням кримінальних проваджень за статтею 375 Кримінального кодексу України, у максимально стислі строки та з дотриманням гарантій незалежності суддів.

Використання інших положень Кримінального кодексу України для тиску на суддів

Хоча прокурору дозволено вчиняти процесуальні дії та подавати клопотання судді згідно із законом, а також викладати фактичні обставини у справі та надавати юридичне обґрунтування своїх дій, прокурор не може

⁸⁴⁶ Про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Солом'янського районного суду міста Києва Бобровника О.В.: ухвала Третьої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 17 січня 2018 року № 70/Здп/15-18. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12934> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁴⁷ Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання України з питань запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів / GRECO. Страсбург. 23 червня 2017 року. П.п. 114–115.

⁸⁴⁸ Рішення Ради суддів України від 8 червня 2017 року № 34 «Про роз'яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів». URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=58&page=8&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁴⁹ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді окружного адміністративного суду міста Києва Літвінової А.В. про втручання в її діяльність як судді щодо здійснення правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 23 листопада 2017 року № 3761/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/12307> (дата звернення: 09.02.2018).

*втручатись у будь-який спосіб у процес прийняття суддею рішення і повинен дотримуватися судових рішень*⁸⁵⁰.

10. Крім зазначених вище, наявні також факти здійснення правоохоронними органами тиску на суддів в межах здійснення досудового розслідування інших кримінальних проваджень.

Наприклад, у межах розслідування кримінального провадження за фактом заволодіння державним майном в особливо великих розмірах при проведенні процедури банкрутства підприємства Генеральною прокуратурою України направлялися запити до суду щодо отримання інформації та копій документів та викликався суддя для допиту як свідок по суті справи, розгляд якої не завершено⁸⁵¹. Зазначеним діям Вища рада правосуддя надала належну оцінку.

Як встановлено за результатами перевірки іншого звернення, Національним антикорупційним бюро України майже рік (на момент розгляду цього питання Вищою радою правосуддя) розслідується кримінальне провадження за фактом незаконного збагачення судді. За цей час повідомлення про підозру ані судді, ані жодній іншій особі не вручено. Водночас наявність цього кримінального провадження є підставою для неодноразових самовідводів судді під час розгляду справ, визначених шляхом автоматизованого розподілу, стороною в яких є Національне бюро. Вища рада правосуддя відзначила, що ініціювання кримінального переслідування судді у такому контексті може бути способом незаконного впливу на суд. Здійснення тривалого досудового розслідування за фактом вчинення суддею кримінального правопорушення, в якому судді не повідомлено про підозру, суперечить визначеним завданням кримінального провадження та містить ознаки втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя⁸⁵².

Департаментом захисту економіки Національної поліції України направлялися до господарського суду Одеської області запити на отримання інформації та документів без посилань на будь-яке кримінальне провадження або адміністративне правопорушення, в рамках яких здійснюються повноваження щодо збирання доказів. Натомість у запитах зазначалося, що за результатами проведеного Департаментом захисту економіки Національної поліції України аналізу рішень, прийнятих суддями господарського суду Одеської області, встановлено факт можливого порушення ними вимог закону, що і стало підставою для надіслання відповідних запитів. Вища рада правосуддя наголосила, що законом не передбачений обраний правоохоронним органом спосіб отримання інформації⁸⁵³.

Зазначений перелік прикладів не є вичерпним.

⁸⁵⁰ Висновок № 12 Консультативної ради європейських суддів та Висновок № 4 Консультативної ради європейських прокурорів для Комітету Міністрів Ради Європи про відносини між суддями та прокурорами в демократичному суспільстві від 8 грудня 2009 року. П. 35.

⁸⁵¹ Про розгляд повідомлення судді господарського суду Закарпатської області Васьковського О.В. про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 5 вересня 2017 року № 2638/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁵² Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді окружного адміністративного суду міста Києва Аблова Є.В.: рішення Вищої ради правосуддя від 9 листопада 2017 року № 3649/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁵³ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням голови господарського суду Одеської області Петрова В.С.: рішення Вищої ради правосуддя від 26 жовтня 2017 року № 3462/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

Тиск на суддів з боку народних депутатів

Принциповим моментом є те, що суддя при здійсненні своїх обов'язків не є чийсь службовцем; при цьому судді виконують державну функцію. Отже, суддя служить тільки закону й несе відповідальність тільки перед законом. Аксиомою є й те, що при винесенні рішення у справі суддя не повинен діяти за наказом або за вказівкою третьої сторони як у рамках, так і поза судовою владою⁸⁵⁴.

11. Відповідно до закону суддя не зобов'язаний давати пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні. Звернення до суду громадян, організацій чи посадових осіб, які не є учасниками судового процесу, щодо розгляду конкретних справ судом не розглядаються⁸⁵⁵.

Конституційний Суд України ще в 1999 році, розглядаючи питання щодо правомірності звернення народних депутатів із запитами до суду, відзначав, що запити народних депутатів України завжди вносяться з викладенням позиції депутата щодо судового рішення чи конкретних дій судді або у разі наявності у народного депутата України сумнівів щодо правильності рішення суду тощо. Викладені в запитах вимоги й пропозиції об'єктивно справляють певний вплив на суддів, що заборонено Конституцією України. У зв'язку із цим Конституційний Суд України наголосив, що звернення народного депутата України як члена парламенту з вимогою чи пропозицією до судів, голів судів або безпосередньо до суддів саме з питань здійснення правосуддя у тих чи інших конкретних справах є неприпустимим⁸⁵⁶.

При цьому у 2017 році мали місце випадки недодержання окремими народними депутатами України та депутатами місцевих рад як імперативних приписів закону, так і вимог Конституційного Суду України, рішення якого є обов'язковими.

Ймовірно, з метою підняття свого політичного рейтингу депутати повідомляють суддів про те, що розгляд судової справи «взято на депутатський контроль»⁸⁵⁷, або звертаються з

⁸⁵⁴ Висновок № 1 Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 23 листопада 2001 року. П. 64.

⁸⁵⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 6, ч. 2; ст. 48, ч. 3.

⁸⁵⁶ Рішення Конституційного Суду України від 19 травня 1999 року № 4-рп/99 у справі про запити народних депутатів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-99>

⁸⁵⁷ Рішення Вищої ради правосуддя: від 12 вересня 2017 року № 2781/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Панченко О.М., Іванова С.М., Чередниченка В.Є. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя»; від 11 жовтня 2017 року № 3246/0/15-17 «Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням голови Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Коршуна А.О. та суддів цього суду Панченко О.М., Іванова С.М., Чередниченка В.Є. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя». URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

проханнями «забезпечити об'єктивний та неупереджений розгляд» справи⁸⁵⁸ чи з більш конкретними рекомендаціями щодо її вирішення⁸⁵⁹.

З цього приводу Вища рада правосуддя наголошує, що об'єктивний та неупереджений розгляд судових справ є обов'язком суддів України, що не потребує окремого нагадування. Водночас використання подібних депутатських звернень з метою безпідставної дискредитації в очах громадськості однієї гілки державної влади за рахунок іншої є неприпустимим.

Неповага до судової влади з боку інших гілок влади

Коментуючи рішення суддів, виконавча та законодавча влада мають уникати критики, яка може підірвати незалежність судової влади або довіру суспільства до неї. Їм також слід уникати дій, які можуть поставити під сумнів їхнє бажання виконувати рішення суддів, за винятком випадків, коли вони мають намір подати апеляцію⁸⁶⁰.

12. Європейський суд з прав людини підкреслив, що обсяг зобов'язань Держави щодо забезпечення розгляду «незалежним та неупередженим судом» у розумінні пункту 1 статті 6 Конвенції не обмежується судовою гілкою влади. Цей обсяг зобов'язань також покладає обов'язки на виконавчі, законодавчі та будь-які інші органи Держави, незалежно від їх рівня, поважати та виконувати рішення та постанови судів, навіть якщо ці органи не погоджуються з ними. Таким чином, повага з боку Держави до повноважень судів є невід'ємною передумовою впевненості суспільства у судах і, у більш широкому сенсі, верховенства закону. Для того, щоб це відбулося, конституційних гарантій незалежності та неупередженості судової гілки влади не досить. Ці гарантії мають бути ефективно впроваджені у повсякденну поведінку та поведження органів влади⁸⁶¹.

КРЄС у цьому контексті відзначила, що «надання політиками незбалансованих критичних коментарів є безвідповідальним і викликає серйозну проблему, оскільки тим самим можуть бути мимоволі чи навмисно підірвані суспільна довіра і впевненість у системі правосуддя. У таких випадках судова влада повинна зазначати, що ця поведінка є нападом на конституцію демократичної держави, а також посяганням на правове становище інших гілок державної влади. Така поведінка також порушує міжнародні стандарти»⁸⁶².

⁸⁵⁸ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів при здійсненні правосуддя за повідомленнями суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Коршуна А.О., Панченко О.М. та Іванова С.М. : рішення Вищої рада правосуддя від 26 жовтня 2017 року № 3461/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁵⁹ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Київського окружного адміністративного суду Балаклицького А.І. : рішення Вищої ради правосуддя від 27 липня 2017 року № 2270/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁶⁰ Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 18.

⁸⁶¹ Рішення Європейського суду з прав людини від 6 жовтня 2011 року у справі «„Агрокомплекс“ проти України» (Заява № 23465/03). П. 136.

⁸⁶² Висновок № 18 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях від 16 жовтня 2015 року. П. 52.

Політики ніколи не повинні заохочувати непокору судовим рішенням, не кажучи вже про насильство щодо суддів, яке мало місце в деяких державах-членах⁸⁶³.

13. Закон зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність судової влади⁸⁶⁴.

Проте наявні випадки грубого порушення зазначених законодавчих положень та основоположних гарантій незалежності суддів з боку осіб, які є представниками найвищих органів державної влади.

Конкретним прикладом такої ситуації є звернення народного депутата до Голови Служби безпеки України із заявою про проведення перевірки суддів Приморського районного суду міста Маріуполя та ревізії всіх судових рішень, ухвалених від початку 2014 року, на предмет їх відповідності закону⁸⁶⁵.

Іншим яскравим прикладом є події, що відбулися 23 жовтня 2017 року у Святошинському районному суді міста Києва, де під час судового засідання присутні у залі суду особи, серед яких були народні депутати України, вчинили бійку та штовханину, погрожували слідчому судді, перешкоджали їй залишити зал судового засідання та не реагували на її зауваження. У залі судового засідання було розбито вікна, пошкоджено меблі, технічне та інше обладнання, необхідне для судового розгляду справ⁸⁶⁶.

З цього приводу варто окремо наголосити, що навряд чи можливо очікувати на повагу до суду від суспільства за умови, що немає поваги до суду від держави.

Втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя з боку громадян та їх об'єднань

Суди існують та сприймаються загалом громадськістю як належне місце для встановлення юридичних прав і обов'язків та вирішення пов'язаних із цим спорів. Суспільство ставить за собою повагою та має довіру до спроможності судів здійснювати таку функцію⁸⁶⁷.

⁸⁶³ Висновок № 18 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях від 16 жовтня 2015 року. П. 52.

⁸⁶⁴ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 6, ч. 4.

⁸⁶⁵ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням суддів Приморського районного суду міста Маріуполя Дзюби М.В., Д'яченка Д.О., Митрофанової Є.Г., Пантелеєва Д.Г., Сараєва І.А., Шишиліна О.Г. : рішення Вищої ради правосуддя від 26 грудня 2017 року № 4269/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁶⁶ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Святошинського районного суду міста Києва Миколаєць І.Ю. : рішення Вищої ради правосуддя від 24 жовтня 2017 року № 3420/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁶⁷ Висновок № 7 Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про правосуддя і суспільство від 25 листопада 2005 року. П. 8.

14. Наведене вище поняття «авторитет суду» є орієнтиром у роботі суддів та органів судового врядування і самоврядування.

Рівень поваги суспільства до суду в Україні поступово зростає, але цей процес є надто повільним, що є результатом значної кількості випадків тиску на суддів та неправомірних втручань у процес здійснення судочинства з боку громадян та їх об'єднань.

Найбільш поширеними є акції та протести біля приміщень судів або в залі судового засідання із вимогами певним чином розглянути справу, блокування роботи суду, зриви судових засідань, розміщення неправдивих та провокаційних публікацій у засобах масової інформації; погрози, образи судді або скоєння стосовно нього протиправних діянь у зв'язку з розглядом справи тощо⁸⁶⁸.

При цьому у багатьох випадках висловлювані на адресу суддів погрози дають підстави для серйозних побоювань представників судової влади за власне життя і здоров'я, а також життя і здоров'я їх рідних, у зв'язку з чим судді відмовляються від розгляду справ без належних на те підстав (наприклад, скаржник погрожував колегії апеляційного суду, що у разі незадоволення апеляційної скарги він «звернеться до своїх бойових хлопців, які вміють працювати із суддями», що він знайде дітей суддів та їхніх родичів⁸⁶⁹; в іншому суді суддям було передано телефонограму такого змісту: «Від сьогодні Український національний корпус починає безкомпромісну боротьбу за права воїнів АТО. У разі винесення будь-яким суддею стосовно воїна АТО рішення про арешт або інше обмеження волі та істотних прав такого суддю, а також голову суду буде страчено»⁸⁷⁰). Відсутність ефективного реагування з боку правоохоронних органів на подібні випадки ставить під питання загальну можливість здійснювати правосуддя в нашій державі.

В цілому за результатами розгляду відповідних звернень суддів про втручання у їхню діяльність Вища рада правосуддя, крім вжиття заходів індивідуального реагування, вбачає необхідним проведення відповідних освітніх та роз'яснювальних заходів довгострокового характеру.

Окремо слід наголосити на необхідності належного реагування суддями на прояви зневаги до суду, випадки непідкорення розпорядженням головуючого в судовому засіданні, порушення порядку під час судового засідання шляхом притягнення правопорушників до

⁸⁶⁸ Більш детально відповідні факти втручання у діяльність суддів описані у зверненнях суддів, оприлюднених на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя (URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/203 (дата звернення: 09.02.2018)) та рішеннях Вищої ради правосуддя, прийнятих за наслідками їх розгляду (URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018)).

⁸⁶⁹ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням суддів апеляційного суду міста Києва Рейнарт І.М., Кирилук Г.М., Музичко С.Г. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 13 липня 2017 року № 2049/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁷⁰ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя Біловодського, Мілоського та Старобільського районних Луганської області за повідомленням голови апеляційного суду Луганської області Гаврилюка В.К.: рішення Вищої ради правосуддя від 15 серпня 2017 року № 2437/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

адміністративної відповідальності⁸⁷¹. Порядок дій судді у таких ситуаціях детально описано Радою суддів України⁸⁷² та Асоціацією суддів господарських судів України⁸⁷³.

У разі участі в зазначених неправомірних діях адвокатів або прокурорів суд може постановити окрему ухвалу і направити її до органу, уповноваженого притягувати до дисциплінарної відповідальності таких осіб⁸⁷⁴.

Варто враховувати, що активне використання суддівською спільнотою зазначених механізмів є одним із необхідних засобів забезпечення незалежності суддів.

Неналежне реагування правоохоронних органів на випадки втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя

Закон повинен передбачати санкції проти осіб, які намагаються певним чином впливати на суддів⁸⁷⁵.

15. Крім зазначених вище адміністративних санкцій⁸⁷⁶, українське законодавство передбачає також кримінальне покарання⁸⁷⁷ для осіб, які намагаються чинити тиск на суддів. Водночас кримінальні санкції на практиці застосовуються неналежно, на що звертають увагу не лише органи судового врядування, але й міжнародні експерти⁸⁷⁸.

Так, за даними Генеральної прокуратури України, за фактом втручання в діяльність судових органів⁸⁷⁹ було порушено 152 кримінальних провадження. Зазначену цифру варто порівняти із такими даними:

- ✓ за фактом постановлення суддею завідомо неправосудного судового рішення⁸⁸⁰ у 2017 році було порушено 517 кримінальних проваджень (навіть виходячи із оприлюдненої у ЗМІ інформації очевидно, що зазначене співвідношення має бути прямо протилежним);
- ✓ протягом 2017 року лише до Вищої ради правосуддя надійшло 310 повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя (при тому, що Вища рада

⁸⁷¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. Ст.185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України».

⁸⁷² Щодо необхідності реагування суддів судів України на прояви неповаги до них у судовому процесі : рішення Ради суддів України від 04 листопада 2016 року № 74. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=43&page=2&per-page=8> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁷³ Прояв неповаги до суду не повинен залишатись без належного реагування. [Інфографіка]. URL: https://uajcc.org/nepovaga_do_sudu/ (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁷⁴ Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. Ст. 262, ч.ч. 2, 6; Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. Ст. 246, ч.ч. 2, 6; Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Ст. 249, ч. 3.

⁸⁷⁵ Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року. П. 14.

⁸⁷⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. Ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України».

⁸⁷⁷ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Розділ XVIII.

⁸⁷⁸ Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання України з питань запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів / GRECO. Страсбург. 23 червня 2017 року. П. 114.

⁸⁷⁹ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст. 376.

⁸⁸⁰ Там само. Ст. 375.

правосуддя не має повноважень щодо реєстрації, розслідування та розкриття відповідних злочинів).

Пропри те, що за втручання в діяльність судових органів передбачена недостатньо сувора кримінальна відповідальність, у зазначених 152 кримінальних провадженнях, розслідуваних правоохоронними органами у 2017 році за фактом втручання в діяльність судових органів (близько половини з яких було закрито), жодного обвинувального акта не направлено до суду.

За фактом погрози або насильства щодо судді, народного засідателя чи присяжного⁸⁸¹ було зареєстровано 42 повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, 4 кримінальних провадження було передано до суду з обвинувальним актом.

Ще 3 кримінальних провадження у 2017 році розслідувалися правоохоронними органами за фактом умисного знищення або пошкодження майна судді, народного засідателя чи присяжного. Конкретні результати досудового розслідування відсутні.

Очевидно, що ситуація із практичним забезпеченням незалежності суддів вимагає вжиття кардинальних заходів щодо покращення роботи правоохоронних органів.

Досудове розслідування зазначених вище кримінальних правопорушень, враховуючи, що це злочини проти суддів, не може передбачати активної участі потерпілих. Швидке та ефективне розслідування таких категорій злочинів має бути пріоритетом у діяльності держави.

Якщо судді вважають, що їхня незалежність опинилася під загрозою, вони повинні мати можливість звернутися до ради суддів чи іншого незалежного органу або ж скористатися дієвими засобами правового захисту⁸⁸².

Закон надає кожному судді, який вважає, що його / її права, передбачені законом, або його власна незалежність чи незалежність судового процесу знаходиться під загрозою або будь-яким чином ігнорується, можливість звернутися з цього приводу до незалежного органу з пропозицією вжити дієвих заходів для виправлення ситуації або запропонувати, яким чином її можливо виправити⁸⁸³.

Хартія обумовлює, що орган, до якого звернулися у такий спосіб, повинен мати повноваження виправити ситуацію, що впливає на незалежність судді, самостійно або ж запропонувати, щоб відповідний компетентний владний орган виправив її. Ця формула враховує розмаїття національних систем, тому навіть безпосередня рекомендація від

⁸⁸¹ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III. Ст. 377.

⁸⁸² Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. П. 8.

⁸⁸³ Європейська хартія про статус суддів / Рада Європи, 1998 рік. П. 1.4.

незалежного органу з приводу цієї ситуації надає значний стимул для конкретного владного органу виправити оскаржувану ситуацію⁸⁸⁴.

16. Основним недоліком своєї діяльності щодо забезпечення незалежності суддів у 2017 році Вища рада правосуддя вважає недосягнення спільного з Генеральною прокуратурою України розуміння стосовно належного (а саме, швидкого та ефективного) реагування на випадки втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя.

Зокрема, із числа тих кримінальних проваджень, що розслідувалися у 2017 році за фактами втручання у діяльність суддів, які обліковуються у відповідному реєстрі на офіційному веб-сайті Ради⁸⁸⁵, Вищій раді правосуддя відомо лише про одне кримінальне провадження, що на сьогодні вже направлено до суду з обвинувальним актом⁸⁸⁶.

Водночас більшість кримінальних проваджень перебуває на стадії розслідування за фактом вчинення злочину. Вимоги Вищої ради правосуддя щодо виявлення та притягнення до відповідальності осіб, які порушують гарантії незалежності суддів, а також надання інформації про розкриття та розслідування відповідних злочинів у кращому разі мають своїм результатом підтримання формальної переписки між органами державної влади. При цьому іноді правоохоронні органи дозволяють собі взагалі не надавати відповідей на зазначені подання та звернення Вищої ради правосуддя.

Наприклад, Рада не отримала відповіді на своє звернення до Генеральної прокуратури України щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочину, передбаченого статтею 376 Кримінального кодексу України, вчиненого на початку 2017 року обвинуваченим у кримінальному провадженні (що перебувало на розгляді у судді), який здійснював відвертий та неприхований тиск на суддю Рубіжанського міського суду Луганської області у формі неправдивих та агресивних звинувачень і погроз фізичною розправою⁸⁸⁷.

Вищою радою правосуддя до цього часу не отримано інформації про розкриття та розслідування факту втручання в діяльність судді Чаплинського районного суду Херсонської області з метою перешкоджання виконанню нею службових обов'язків⁸⁸⁸ (відповідне звернення Вищої ради правосуддя було направлено Генеральною прокуратурою України до прокуратури Херсонської області).

⁸⁸⁴ Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів від 10 липня 1998 року. П. 1.4.

⁸⁸⁵ Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/203 (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁸⁶ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Орджонікідзевського районного суду міста Запоріжжя Апаллонової Ю.В. : рішення Вищої ради правосуддя від 27 липня 2017 року № 2271/0/15-17 URL: <http://www.vru.gov.ua/act/10795> (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁸⁷ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за зверненням судді Рубіжанського міського суду Луганської області Ткачука Ю.А. : рішення Вищої ради правосуддя від 27 червня 2017 року № 1891/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018); Лист Вищої ради правосуддя від 6 липня 2017 року № 10417/0/9-17.

⁸⁸⁸ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Чаплинського районного суду Херсонської області Пилипенко І.О. про втручання в її діяльність як судді щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 14 листопада 2017 року № 3682/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

Правоохоронними органами не надано інформації щодо розкриття та розслідування злочину, передбаченого статтею 376 Кримінального кодексу України, за фактом здійснення журналістами неправомірного тиску на суддю Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у зв'язку із розглядом конкретної судової справи⁸⁸⁹ (звернення Вищої ради правосуддя Генеральною прокуратурою України спрямовано до прокуратури міста Києва).

Зазначений перелік прикладів не є вичерпним.

17. У судовому засіданні у справі, що відбулося у листопаді 2016 року, присутні в залі судового засідання особи чинили психологічний тиск на суддю Саксаганського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області, погрожуючи застосувати до судді фізичну розправу в разі ухвалення незаконного рішення у справі⁸⁹⁰. Правоохоронними органами було внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 296 Кримінального кодексу України. Досудове розслідування у цьому кримінальному провадженні триває більше року без будь-яких конкретних результатів (за наявною у Вищій раді правосуддя інформацією).

У березні 2017 року представник сторони у цивільній справі, перебуваючи у залі судового засідання апеляційного суду міста Києва, висловлював обвинувачення та погрози фізичною розправою на адресу колеги суддів. Правоохоронними органами було внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 377 Кримінального кодексу України⁸⁹¹. Враховуючи, що слідчі мають у своєму розпорядженні повні анкетні дані особи, яка вчиняла неправомірні дії щодо суддів, а також аудіозапис засідання із повною фіксацією здійсненого кримінального правопорушення, є незрозумілим той факт, що до цього часу (згідно з наявною у Вищій раді правосуддя інформацією) досудове розслідування у зазначеному кримінальному провадженні не завершено.

У кінці 2016 року однокурсник судді Новомиргородського районного суду Кіровоградської області намагався домовитися із суддею щодо винесення «потрібних» рішень. Суддя повідомив правоохоронні органи про незаконне втручання в його діяльність. За заявою судді у листопаді 2016 року було внесено відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення кримінального правопорушення. За наявною у Вищій раді правосуддя

⁸⁸⁹ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ Гримич М.К. : рішення Вищої ради правосуддя від 26 жовтня 2017 року № 3466/0/15-17 URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹⁰ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленнями судді Саксаганського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області Хомініч С.В. та голови Саксаганського районного суду міста Кривого Рогу Дніпропетровської області Євтушенка О.І. : рішення Вищої ради правосуддя від 5 вересня 2017 року № 2639/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹¹ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням суддів апеляційного суду міста Києва Рейнарт І.М., Кирилюк Г.М., Музичко С.Г. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 13 липня 2017 року № 2049/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

інформацією: «16 грудня 2016 року суддю допитано у вказаному кримінальному провадженні як потерпілого. *Станом на сьогодні досудове розслідування триває*»⁸⁹².

У липні 2017 року на адресу Київського апеляційного адміністративного суду надійшла заява скаржника у справі, в якій він висловлював образи та погрози на адресу судді. За зазначеним фактом правоохоронними органами були внесені відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення кримінального правопорушення із попередньою правовою кваліфікацією за частиною першою статті 376 Кримінального кодексу України⁸⁹³. У відповідь на звернення Вищої ради правосуддя щодо надання інформації про стан досудового розслідування прокуратура міста Києва листом від 26 грудня 2017 року повідомила, що «Печерським УП ГУ НП у місті Києві здійснюється досудове розслідування у кримінальному провадженні за фактом втручання *невстановленою особою* в діяльність судді Київського апеляційного адміністративного суду з метою перешкоджання виконання службових обов'язків. Досудове розслідування триває».

Навряд чи зазначені дії правоохоронних органів співвідносяться з вимогами міжнародних інституцій щодо забезпечення суддів «дієвими засобами правового захисту».

Вища рада правосуддя наголошує, що без забезпечення дієвого реагування уповноваженими органами на всі факти втручання у діяльність суддів щодо здійснення правосуддя кількість випадків неправомірного тиску на суддів не зменшиться.

18. Окремого критичного зауваження потребує наявність непоодиноких випадків, коли за повідомленнями суддів про здійснення протиправних втручань в їх діяльність правоохоронні органи доходять висновку «про відсутність ознак кримінального правопорушення у викладених у заяві фактах», у зв'язку з чим відомості про злочин, вказаний у заяві суддів, взагалі не вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань⁸⁹⁴.

Тобто у цьому випадку правоохоронні органи не вважають за потрібне додержуватися імперативних вимог закону⁸⁹⁵ та правової позиції Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який, зокрема, звернув увагу, що визначений частиною першою статті 214 Кримінального процесуального кодексу України обов'язок слідчого або прокурора не вимагає оцінки цими суб'єктами такої заяви (повідомлення) на предмет наявності ознак складу злочину для того, щоб вчинити процесуальну дію, яка полягає у внесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Такі вимоги не передбачають здійснення оцінки обґрунтованості заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення, а передбачають лише обов'язок уповноважених органів здійснити фіксацію наданих особою відомостей про кримінальне

⁸⁹² Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням судді Новомиргородського районного суду Кіровоградської області Орендовського В.А. про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 3 жовтня 2017 року № 3110/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹³ Про вжиття заходів у зв'язку із заявою Чаку Є.В. про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя: рішення від 9 листопада 2017 року № 3651/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹⁴ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням суддів Селидівського міського суду Донецької області Черкова В.Г., Пирогової Л.В., Капітонова В.І., Коліщук З.М., Владимирської І.М. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя: рішення Вищої ради правосуддя від 15 серпня 2017 року № 2439/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹⁵ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 214, ч. 1.

правопорушення, які вона надає усвідомлено для реалізації відповідними органами завдань кримінального провадження⁸⁹⁶.

Яскравим прикладом щодо наведеного є звернення судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ до Генерального прокурора стосовно втручання в її діяльність з боку групи народних депутатів України, які у зв'язку з розглядом суддею конкретної судової справи надіслали до суду звернення, в якому зазначили, що відповідачем у справі «запропоновано судді неправомірну вигоду у розмірі 50 тис. дол. США за прийняття рішення про відхилення касаційної скарги». У відповідь правоохоронні органи повідомили суддю про відсутність в її заяві «достатніх даних про вчинення злочинів окремими посадовими особами держави, а тому підстав для внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань немає»⁸⁹⁷.

19. З огляду на викладене варто наголосити, що у 2017 році Вища рада правосуддя внесла до Генеральної прокуратури України та інших правоохоронних органів 18 подань про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, які зазначеними вище діями та бездіяльністю порушують гарантії незалежності суддів⁸⁹⁸.

Станом на цей час, за інформацією Вищої ради правосуддя, жодну службову особу не притягнуто до відповідальності за неправомірні дії / бездіяльність, які призвели до порушення гарантій незалежності суддів.

Також Вища рада правосуддя не отримала жодної відповіді на свої звернення до Верховної Ради України стосовно вжиття заходів із недопущення народними депутатами України дій, які можуть бути розцінені як тиск на суддю щодо здійснення правосуддя⁸⁹⁹.

⁸⁹⁶ Про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування : узагальнення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. П. 1.1. http://sc.gov.ua/ua/uzagalnennja_sudovoji_praktiki.html (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹⁷ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ Євтушенко О.І. : рішення Вищої ради правосуддя від 26 грудня 2017 року № 4267/0/15-17. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹⁸ Про внесення до Генеральної прокуратури України подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії, що порушують гарантії незалежності суддів : рішення Вищої ради правосуддя від 18 липня 2017 року № 2151/0/15-17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням суддів Селидівського міського суду Донецької області Черкова В.Г., Пирогової Л.В., Капітонова В.І., Колішук З.М., Владимирської І.М. : рішення Вищої ради правосуддя від 11 жовтня 2017 року № 3244/0/15-17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням судді Северодонецького міського суду Луганської області Макаренко І.Г. про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 9 листопада 2017 року № 3650/0/15-17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням судді Малиновського районного суду міста Одеси Передерка Д.П. про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 12 вересня 2017 року № 2780/0/15-17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів за повідомленням судді Шевченківського районного суду міста Києва Мелешак О.В. про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 26 жовтня 2017 року № 3456/0/15-17 тощо. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁸⁹⁹ Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ Євтушенко О.І. : рішення Вищої ради правосуддя від 26 грудня 2017 року № 4267/0/15-17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Панченко О.М., Іванова С.М., Чередниченка В.Є. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 12 вересня 2017 року № 2781/0/15-

Зазначене дозволяє стверджувати, що передбачений українським законом⁹⁰⁰ на основі міжнародних стандартів⁹⁰¹ механізм безпосередніх рекомендацій від незалежного органу як додатковий стимул для відповідного компетентного владного органу щодо виправлення ситуації, яка впливає на незалежність судді, практично не діє.

20. Законом визначено обов'язок судді повідомляти саме Генерального прокурора про всі втручання в його діяльність щодо здійснення правосуддя⁹⁰².

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ відзначив: «Непоодинокими є випадки, коли прокурор, отримавши заяву про кримінальне правопорушення, протягом 24 годин направляє таку заяву до іншого органу досудового розслідування для її подальшої реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, що зумовлює винесення ухвал слідчими суддями про задоволення скарг на бездіяльність прокурора у таких випадках. ... Варто зауважити, що такий підхід до вирішення порушеного перед прокурором процесуального питання не відповідає положенням частини сьомої статті 214 Кримінального процесуального кодексу України, згідно з якою для дотримання правил підслідності передання наявних у прокурора матеріалів провадження має здійснюватись ним після внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення, а не до цього»⁹⁰³.

Водночас Генеральною прокуратурою України в порушення імперативних вимог кримінального процесуального закону⁹⁰⁴ та правової позиції Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ не вносяться відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Заяви суддів про вчинення щодо них кримінальних правопорушень перенаправляються з одного правоохоронного органу до іншого, що істотно затримує початок досудового розслідування та знижує його ефективність.

21. Слід наголосити, що для дійсного забезпечення незалежності суддів в Україні правоохоронним органам необхідно приділяти належну увагу не лише гучним справам щодо виявлення недобросовісних суддів, але й покаранню осіб, винних у вчиненні злочинів щодо правосуддя.

Вважаємо, що відповідні приписи закону⁹⁰⁵ та особливий статус суддів обумовлюють необхідність внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення

17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленням голови Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Коршуна А.О. та суддів цього суду Панченко О.М., Іванова С.М., Чередниченка В.Є. про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя : рішення Вищої ради правосуддя від 11 жовтня 2017 року № 3246/0/15-17; Про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів при здійсненні правосуддя за повідомленнями суддів Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду Коршуна А.О., Панченко О.М. та Іванова С.М. : рішення Вищої ради правосуддя від 26 жовтня 2017 року № 3461/0/15-17 тощо. URL: http://www.vru.gov.ua/act_list (дата звернення: 09.02.2018).

⁹⁰⁰ Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Ст.ст. 73, 74.

⁹⁰¹ Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів (від 10 липня 1998 року). П. 1.4.

⁹⁰² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 4.

⁹⁰³ Про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування : узагальнення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. П. 1.1.

⁹⁰⁴ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 214, ч. 1.

⁹⁰⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 4; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 214, ч. 1.

кримінальних правопорушень щодо втручання в діяльність суддів та здійснення контролю за швидким і ефективним розслідуванням відповідних кримінальних проваджень безпосередньо Генеральним прокурором.

Повна відкритість судової влади як засіб зменшення випадків неправомірного втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя

Діалог з громадськістю, що відбувається безпосередньо або через засоби масової інформації, має першочергове значення для поліпшення обізнаності громадян у законодавстві та підвищення їх довіри до судової влади⁹⁰⁶.

22. Упродовж останніх років судді України зробили величезні кроки щодо забезпечення європейських стандартів комунікації із суспільством.

Так, в Україні запроваджено інститут судді-спікера⁹⁰⁷ та введено в судах посади прес-секретарів⁹⁰⁸. Суди почали розповідати про винесені рішення, судді приходять в радіопрограми та на телеефіри, розвиваються нові форми співпраці, проводяться круглі столи, форуми, публічні дискусії.

У контексті власної діяльності у цьому напрямі Вища рада правосуддя відзначає про проведення активної інформаційної політики щодо висвітлення діяльності Ради як конституційного органу суддівського самоврядування на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя та новин судової влади на порталі «Судова влада України».

Так, в абсолютних цифрах за період з 8 серпня (з часу, коли було створено Прес-центр судової влади при Вищій раді правосуддя) по 31 грудня 2017 року на порталі «Судова влада України» було розміщено 2714 повідомлень про діяльність судів та органів і установ системи правосуддя. Ще 12 833 документи розміщено на сайті Вищої ради правосуддя, що на 117,7% більше ніж у 2016 році. Крім того, на офіційному веб-сайті Ради ведеться 5 публічних реєстрів Вищої ради правосуддя: реєстр викликів осіб на засідання; реєстр повідомлень суддів про втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя; реєстр інформації про відсторонення суддів від здійснення правосуддя; реєстр інформації про притягнення до дисциплінарної відповідальності; реєстр кандидатів до складу Вищої ради правосуддя. Також Вища рада правосуддя веде власну сторінку в мережі Facebook⁹⁰⁹ і групу в соціальних мережах «Суди і ЗМІ: діалог можливий»⁹¹⁰.

⁹⁰⁶ Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях. П. 32; Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про правосуддя і суспільство. П. 27.

⁹⁰⁷ Запровадження інституту судді-спікера в Україні / Прес-центр судової влади України. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/zaprovadzenna-institutu-suddi-spikera-v-ukraini> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹⁰⁸ Рішення XI чергового з'їзду суддів України від 22 лютого 2013 року. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/rishXI.pdf> (дата звернення: 09.02.2018); Більшість судів України мають у своєму штаті прес-секретарів / Прес-центр судової влади. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/news/view/bilsist-sudiv-ukraini-maut-u-svoemu-stati-pres-sekretariv> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹⁰⁹ Сторінка Вищої ради правосуддя в мережі Facebook. URL: <https://www.facebook.com/highcouncilofjustice/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹¹⁰ Суди і ЗМІ: діалог можливий. URL: <https://www.facebook.com/groups/741526485890873/about/> (дата звернення: 09.02.2018).

Усі засідання Вищої ради правосуддя проводяться в онлайн-режимі, відеозаписи засідань доступні через веб-сайт Ради⁹¹¹. Крім того, станом на кінець 2017 року у 15 областях України в судах забезпечено можливість трансляції судових засідань (за клопотанням сторін) технічними засобами судів до мережі YouTube⁹¹².

23. Важливою є робота в судах прес-секретарів, на яких покладено обов'язки щодо інформування громадськості та регулярного оновлення інформації на веб-сайті суду і на офіційних сторінках в соціальних мережах, організації медіа-заходів, освітніх та інших заходів, спрямованих на побудову зв'язків із громадськістю. Також до обов'язків прес-секретаря належать підтримка контактів зі ЗМІ, регулярні огляди ЗМІ, підготовка та поширення інформації про суд, аудіо- та відеоматеріалів.

У свою чергу, у жовтні 2017 року Комунікаційний комітет системи правосуддя розробив Методичні рекомендації прес-секретарю суду⁹¹³, в яких, зокрема, відзначив, що основна мета комунікації сьогодні – зробити діяльність судової системи зрозумілою і доступною для громадян, повернути суду статус авторитетного арбітра суспільних спорів, підвищити рівень довіри до судочинства, навчити працювати відповідно до принципу верховенства права, діяти прозоро, відкрито, протистояти тиску та впливу, об'єднатися в єдину, сильну та незалежну систему влади.

Комунікаційним комітетом було визначено 2 основні напрями комунікації:

- ✓ проактивна інформаційно-комунікаційна діяльність;
- ✓ швидка та ефективна комунікація в умовах кризи.

При цьому завданнями у межах першого напрямку є:

- ✓ забезпечення громадян вчасною, точною, об'єктивною та повною інформацією про свою діяльність, наявні законні механізми та процедури здійснення судочинства, формування судового корпусу, дисциплінарну відповідальність суддів тощо;
- ✓ створення впевненості, що всі інституції у сфері судової влади є відкритими, доступними та підзвітними громадянам, судова влада виконує свої функції ефективно та легально, враховуючи інтереси та проблеми людей у процесі розвитку ініціатив та планування програм розвитку судової влади.

Прес-центр судової влади України рекомендував судам працювати на випередження, не лише реагуючи на запити ЗМІ чи громадян, а продукуючи власні новини та створюючи ексклюзивні інформаційні приводи. Судові процеси, дні відкритих дверей, робота суду зі школярами чи студентами, відкриті лекції в університетах, публічні правові дискусії, круглі столи на суспільно важливі теми, роз'яснення законодавства, створення комфортних умов у суді для людей з особливими потребами, – усе це в сукупності складає щоденну діяльність прес-служби судової установи. А регулярне, оперативне висвітлення актуальної інформації про різні аспекти роботи суду створює його імідж та щодня посилює репутацію установи.

⁹¹¹ Офіційний веб-сайт Вищої ради правосуддя. URL: <http://www.vru.gov.ua/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹¹² Трансляції та коментування відкритих судових засідань в Україні. [Інфографіка]. URL: https://kia.arbitr.gov.ua/documents/770/586988/TransLaw2017_HRV_MF.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

⁹¹³ Настільна книга прес-секретаря. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Book_press.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

Водночас головне завдання прес-служб в умовах кризи – швидко зреагувати, коли в інформаційному полі з'явилася інформація, яка шкодить репутації суду та судової влади загалом, коли поширюється неправдива інформація⁹¹⁴. «Головне правило – не мовчати, а активно реагувати».

Прес-центр судової влади протягом року надавав допомогу судам під час планування та реалізації комунікаційних планів реагування у кризових ситуаціях, наголошуючи, що правильна комунікація під час ситуацій, що вимагають миттєвого реагування є вкрай важливим елементом загальної комунікаційної стратегії судової установи.

Зокрема, Прес-центр судової влади був залучений до реагування у випадках затримання судді місцевого суду Київської області під час кермування у нетверезому стані, під час масових заворушень у приміщеннях судів протягом 2017 року, в тому числі під час подій, що мали місце 23–24 жовтня 2017 року у Святошинському районному суду міста Києва⁹¹⁵. Представниками Прес-центру судової влади під час роботи в Святошинському районному суду міста Києва в кризовій ситуації спільно із прес-секретарем суду було розроблено та втілено план комунікації під час цієї ситуації, в результаті чого дії окремих громадян у суді отримали негативні оцінки з боку як представників влади, так і експертів, і громадян.

Хоча в залученні ЗМІ є ризики, підтримуючи з ними активні контакти та надаючи роз'яснення, суди можуть допомогти уникнути публікації перекручених фактів. Таким чином, судова влада може звітувати перед суспільством і гарантувати, що суспільне сприйняття системи правосуддя буде точним та відображатиме зусилля, яких докладають судді⁹¹⁶.

24. Для налагодження співпраці із медіа, привернення уваги до проблематики дотримання журналістських стандартів при висвітленні діяльності судової влади у травні 2017 року було проведено перший загальнонаціональний форум «Незалежні суди та вільні ЗМІ: синергія заради майбутнього»⁹¹⁷.

З метою вироблення ефективного механізму координації дій журналістів і суддів стосовно інформування суспільства про роботу судів, учасники форуму ухвалили резолюцію, в якій, серед іншого, зобов'язалися проводити публічні заходи для доведення до відома громадськості основних проблем, що мають місце в діяльності судів, а також надавати та поширювати лише об'єктивну, достовірну, перевірену й підтверджену інформацію про діяльність судової влади в Україні та її правозастосовчу роботу.

⁹¹⁴ Механізм дій у разі виникнення ситуацій, що потребують реагування: додаток 2 до Меморандуму про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя України від 10 лютого 2017 року. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/212 (дата звернення: 09.02.2018).

⁹¹⁵ Вища рада правосуддя терміново розглянула повідомлення судді Святошинського районного суду міста Києва Миколаєць І.Ю. про втручання в її діяльність щодо здійснення правосуддя. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/2844> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹¹⁶ Висновок № 18 (2015) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях. П. 32; Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про правосуддя і суспільство. П. 27.

⁹¹⁷ Відбудеться перший загальнонаціональний форум «Незалежні суди та вільні ЗМІ: синергія заради майбутнього». URL: <http://www.vru.gov.ua/announcement/378> (дата звернення: 09.02.2018); Незалежні суди та вільні ЗМІ: резолюція форуму. URL: <http://www.vru.gov.ua/news/2794> (дата звернення: 09.02.2018).

25. Водночас за даними порталу «Судова влада України» у період із 8 серпня 2017 року по 31 грудня 2017 року судами було оприлюднено 22 спростування інформації, поширеної у ЗМІ, в блогах, органами прокуратури, яка не відповідає дійсності.

Вкрай актуальним залишається питання реагування на неналежне висвітлення діяльності судової системи в ЗМІ, в офіційних повідомленнях установ та відомств, представників адвокатури тощо.

Крім спілкування судів і ЗМІ, обговорення в рамках КРЕС виявило важливість створення прямих зв'язків між судами та широкою громадськістю. Інтегрування правосуддя в суспільство вимагає, щоб судова влада була відкритою та навчилася розповідати про себе⁹¹⁸.

26. З метою втілення зазначеної рекомендації Комунікаційний комітет системи правосуддя у липні 2017 року затвердив Концепцію прямих зв'язків судів із громадськістю⁹¹⁹.

Зокрема, Прес-центром судової влади було вказано, що сучасні цінності європейської демократії вимагають надання громадянам інформації про діяльність судів. Така інформація має формувати правильні підходи до розуміння сутності правосуддя, значення та ролі суду для сталого розвитку демократичних суспільств. В умовах дискредитації судової влади в Україні поінформованість громадян про діяльність судів набуває особливої актуальності.

Концепцією прямих зв'язків судів із громадськістю були визначені мета прямої комунікації та формула прямих зв'язків, етапи впровадження Концепції та строки її реалізації (протягом 2018-2020 років).

При цьому судова влада очікує таких результатів від прямої комунікації:

- ✓ налагодження прямих зв'язків між судом та суспільством за допомогою програм охоплення зробить суд відкритим для суспільства;
- ✓ відкритість суду сформує високу довіру до суду та суддів, що виступає однією з гарантій забезпечення незалежності суду як ключової інституції демократичного суспільства;
- ✓ прямі зв'язки мінімізують неправдиву інформацію щодо діяльності судів, попередять поширення викривленої інформації про діяльність суду та професійних суддів;
- ✓ програми охоплення сприятимуть правовій просвіті населення, формуванню правової культури, усвідомленню громадянами функції правосуддя у державі, ролі судді у суспільстві та обмежень, що накладає на суддю виконання функції з відправлення правосуддя, покращать розуміння функціонування судової влади та обізнаність громадян щодо своїх прав та обов'язків;
- ✓ відкритість та прямі зв'язки судів із суспільством сприятимуть зміцненню незалежності суду.

⁹¹⁸ Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про правосуддя і суспільство. П. 9.

⁹¹⁹ Концепція прямих зв'язків судів із громадськістю : додаток 3 до Меморандуму про взаємодію і співпрацю представників системи правосуддя України. Затверджено спільним рішенням учасників Меморандуму від 21 липня 2017 року. URL: http://www.vru.gov.ua/content/file/Додаток_3.pdf (дата звернення: 09.02.2018).

На основі Концепції прямих зв'язків судів із громадськістю Вищою радою правосуддя, Комунікаційним комітетом системи правосуддя за підтримки Проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» було проведено тренінги для голів судів у 5 обласних центрах України⁹²⁰.

КРЕС рекомендує, щоб належне фінансування надавалося судовій системі для діяльності, спрямованої на роз'яснення та більшу прозорість судової системи й принципів правосуддя в суспільстві самою судовою системою згідно з принципами, передбаченими у Висновку КРЕС № 2 (2001). Витрати, пов'язані з «програмами охоплення», повинні покриватися із спеціальної бюджетної статті таким чином, щоб вони не поклалися на поточний бюджет судів⁹²¹.

27. Вказане питання у листопаді 2017 року було ініційовано Головою Вищої ради правосуддя. У відповідь на звернення Вищої ради правосуддя Голова Державної судової адміністрації України засвідчив, що у 2017–2018 роках питання забезпечення фінансовими ресурсами для реалізації Концепції прямих зв'язків судів із громадськістю буде вирішено за рахунок перерозподілу бюджетних асигнувань або виділення додаткових бюджетних асигнувань за рахунок понадпланових надходжень від сплати судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України.

Водночас під час підготовки проекту бюджету на 2019 рік Державна судова адміністрація України пропонує врахувати потребу в бюджетних асигнуваннях на виконання заходів, визначених Концепцією прямих зв'язків судів із громадськістю⁹²².

⁹²⁰ У місті Харкові відбулася презентація Концепції прямих зв'язків між суспільством і судовою владою. URL: <http://court.gov.ua/press/news/391998> (дата звернення: 09.02.2018); Сьогодні у Львові звучать найкреативніші ідеї України з налагодження масмедійної відкритості судів. URL: <http://kma.court.gov.ua/sud2290/pres-centr/news/392384/> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹²¹ Висновок № 7 (2005) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про правосуддя і суспільство. П. 22.

⁹²² Лист Державної судової адміністрації України до Вищої ради правосуддя від 7 листопада 2017 року № 10-13071/17. URL: <http://www.vru.gov.ua/content/file/ODM806427.pdf> (дата звернення: 09.02.2018).

ПЛАН ДІЙ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ (ЗАМІСТЬ ВИСНОВКІВ)

1. Одним із напрямів реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів є забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів. У Плані дій щодо реалізації Стратегії реформування судоустрою⁹²³ визначені відповідні заходи за цим напрямом щодо досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування, вдосконалення стратегічного планування, бюджетного та фінансового управління, встановлення зв'язків із громадськістю, а також строки їх виконання та відповідальні виконавці. Конкретні заходи будуть визначені у плані реалізації Стратегії реформування судоустрою на 2018 рік, який має стати «дорожньою картою» для всіх органів системи правосуддя на шляху до успішного завершення судової реформи.

2. Також слід відзначити, що проблеми становлення незалежності судової влади не є суто українським явищем. Тією чи іншою мірою вони притаманні більшості країн із розвинутою демократією.

Фахівці Ради Європи виокремили і систематизували основні виклики, які постають сьогодні перед судовими системами європейських країн, а також надали відповідні рекомендації щодо їх усунення⁹²⁴. Проблеми, окреслені міжнародними експертами, є типовими для України, тому варто обговорювати шляхи їх вирішення у межах спільного для європейських держав п'ятирічного Плану дій щодо зміцнення правосуддя «Незалежність та неупередженість».

Зокрема, наводимо пропозиції Вищої ради правосуддя, сформовані у зазначеному контексті на підставі аналізу доступної Раді інформації (яка наведена у цій Доповіді), щодо стану забезпечення незалежності суддів. При цьому Вища рада правосуддя відкрита для обговорень зі всіма зацікавленими структурами та уповноваженими державними органами щодо подальшого доповнення та уточнення таких пропозицій.

План дій і Додаток до нього містять заходи, яких необхідно вжити, щоб, по-перше, вдосконалити, або створити в разі їхньої відсутності, формальні правові гарантії незалежності та неупередженості судової влади і, по-друге, створити чи запровадити необхідні механізми, принципи й практики для забезпечення дотримання цих гарантій і їхнього позитивного впливу на функціонування судової системи в демократичному суспільстві на основі дотримання прав людини і верховенства права⁹²⁵.

⁹²³ План дій щодо реалізації Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки / Рада з питань судової реформи. URL: <http://jrc.org.ua/plan> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹²⁴ План дій щодо зміцнення правосуддя «Незалежність та неупередженість» (СМ(2016)36 final) : затверджений 13 квітня 2016 року Комітетом Міністрів Ради Європи. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/plan-dijzmicnennanezaleznosti-su-9fc2c6af1d.pdf> (дата звернення: 09.02.2018).

⁹²⁵ Там само. Загальні цілі.

3. Порівняння української законодавчої бази із відповідними міжнародними документами, висновки європейських експертів, а також проведені опитування вітчизняних фахівців засвідчують високий рівень об'єктивної незалежності судової влади в Україні.

Водночас рівень суб'єктивної незалежності суддів (тобто показники, як судді використовують об'єктивні умови незалежності та як вони відчують/сприймають/застосовують на практиці свою незалежність) на сьогодні невисокий.

Зазначена ситуація посилюється низьким рівнем довіри суспільства до судової влади (за останніми наявними у розпорядженні Вищої ради правосуддя даними судам довіряють лише 16 % громадян⁹²⁶), поширенням проявів неповаги до суду (як з боку громадян, так і з боку інших гілок влади), втручанням у діяльність суддів щодо здійснення правосуддя (в середньому 11 % суддів всіх інстанцій засвідчують, що упродовж останніх двох років вони піддавалися тиску з метою прийняття певного рішення у справі⁹²⁷).

Разом із розробкою механізмів та практик для забезпечення гарантій незалежності суддів Вища рада правосуддя окремо наголошує, що судова система України зазнала значних якісних змін. У процесі судової реформи було здійснено низку безпрецедентних заходів, які детально обговорювалися з міжнародними експертами.

Не йдеться про завершення судової реформи в нашій державі та створення судової системи на засадах європейських стандартів, але Вища рада правосуддя закликає громадськість бачити і цінувати свої досягнення.

4. З урахуванням Плану дій Ради Європи щодо зміцнення правосуддя «Незалежність та неупередженість» Вища рада правосуддя вважає за потрібне здійснення у 2018 році таких заходів щодо належного забезпечення незалежності суддів.

4.1. Захист і посилення судової влади в її взаємовідносинах із виконавчою і законодавчою гілками влади, в тому числі, шляхом забезпечення поваги до авторитету судової влади під час критики останньої з боку виконавчої за законодавчої гілок влади⁹²⁸.

4.1.1. Необхідним є посилення судової влади у взаємовідносинах із законодавчою гілкою влади під час здійснення законотворчої роботи з питань судоустрою та статусу суддів.

Для цього Вища рада правосуддя пропонує визначення на рівні Регламенту Верховної Ради України таких процедур:

- ✓ передбачення часових меж направлення законопроектів на опрацювання до Вищої ради правосуддя з тим, щоб до початку їх розгляду в Парламенті Вища рада правосуддя

⁹²⁶ Результати загальнонаціонального опитування думки громадян, суддів та юристів – учасників судових проваджень стосовно незалежності, підзвітності та ефективності судової влади, а також її спроможності підтримувати верховенство права та сприяти подоланню корупції в Україні / Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя». Серпень – вересень 2017 року. Слайд 16.

⁹²⁷ Там само. Слайд 81.

⁹²⁸ План дій щодо зміцнення правосуддя «Незалежність та неупередженість» (СМ(2016)36 final) : затверджений 13 квітня 2016 року Комітетом Міністрів Ради Європи. Напрямок дій 1.

мала реальну можливість здійснити аналіз відповідної нормотворчої роботи та надати обґрунтовані висновки;

- ✓ оприлюднення висновків Вищої ради правосуддя щодо законопроектів, які стосуються питань правосуддя, на офіційному сайті Верховної Ради України як супровідного документа до відповідного законопроекту;
- ✓ оголошення висновків Вищої ради правосуддя щодо зазначених законопроектів на пленарному засіданні Верховної Ради України під час розгляду законопроекту особою, яка є доповідачем з питання законопроекту або представником Вищої ради правосуддя безпосередньо після закінчення виступу доповідача.

4.1.2. Має бути забезпечено дотримання на практиці європейських стандартів поваги до авторитету судової влади з боку виконавчої та законодавчої влади.

Не маючи повноважень щодо розробки системи заходів для інших гілок влади, з метою виконання настанов міжнародних експертів у цій сфері Рада вимагає від державних органів всіх рівнів вжиття швидких та ефективних заходів реагування у кожному випадку звернення до них Вищої ради правосуддя з питань забезпечення незалежності суддів чи авторитету правосуддя.

4.2. Захист незалежності окремих суддів і забезпечення їхньої неупередженості, в тому числі шляхом дотримання визначеної законом процедури перегляду судових рішень, заохочення добросовісності в судовій владі та ефективного захисту суддів⁹²⁹.

4.2.1. Нагальним питанням забезпечення незалежності суддів та обов'язковою умовою попередження і подолання корупції є втілення законодавчих гарантій щодо належного рівня оплати праці суддів.

Обов'язковим завданням на 2018 рік є поширення положень нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо суддівської винагороди⁹³⁰ на всіх працюючих суддів України, що передбачає забезпечення проведення їх кваліфікаційного оцінювання.

4.2.2. З іншого боку, в контексті проблеми подолання корупції слід зазначити, що, за даними всеукраїнського опитування, судді нині здійснюють правосуддя в суспільстві, в якому кожен п'ятий громадянин готовий дати хабарі посадовцям за владнання особистих проблем, а третина представників юридичної професії, залучених до судових проваджень, вважають, що хабарництво є звичайною практикою в суді⁹³¹.

Жодним чином не виправдовуючи недобросовісних суддів, не маючи наміру перекладати на інших відповідальність за недоліки судової влади, Вища рада правосуддя вважає необхідним проведення в суспільстві більш масштабних роз'яснювальних заходів у межах програм

⁹²⁹ План дій щодо зміцнення правосуддя «Незалежність та неупередженість» (CM(2016)36 final) : затверджений 13 квітня 2016 року Комітетом Міністрів Ради Європи. Напрямок дій 2.

⁹³⁰ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 135.

⁹³¹ Результати загальнонаціонального опитування думки громадян, суддів та юристів – учасників судових проваджень стосовно незалежності, підзвітності та ефективності судової влади, а також її спроможності підтримувати верховенство права та сприяти подоланню корупції в Україні / Програма USAID реформування сектору юстиції «Нове правосуддя». Серпень – вересень 2017 року. Висновки.

протидії корупції, а також приділення більшої уваги правоохоронних органів виявленню громадян, які намагаються «владнати особисті проблеми за рахунок хабарів».

4.2.3. Створення та забезпечення функціонування Служби судової охорони, а також практичне забезпечення високого рівня охорони судів і суддів є обов'язковим завданням на 2018 рік, виконання якого, серед іншого, передбачає:

- ✓ здійснення належної охорони судів, органів та установ системи правосуддя підрозділами Національної поліції України та Національної гвардії України відповідно до покладених на них обов'язків⁹³²;
- ✓ забезпечення Державною судовою адміністрацією України судів спеціальним обладнанням для охорони приміщень судів;
- ✓ активні дії інших органів державної влади, а також самих судів щодо:
 - ✓ притягнення до юридичної відповідальності: фізичних осіб – причетних до неправомірних дій; посадових осіб – причетних до нежиття заходів для припинення відповідних правопорушень;
 - ✓ здійснення у кожному суді належної завчасної організації заходів безпеки для слухання справ, що викликають підвищену увагу суспільства.

4.2.4. Важливим є неухильне дотримання принципу незмінюваності суддів у зв'язку з процесами ліквідації судів, що нині відбуваються в Україні. Вища рада правосуддя в межах повноважень забезпечуватиме дотримання прав суддів та виконання вимог закону в цих процедурах.

4.2.5. Вища рада правосуддя вважає необхідним вирішення проблеми притягнення суддів до кримінальної відповідальності за завідомо неправосудне рішення. Активні дискусії з цього приводу тривають вже кілька років, проте практичні кроки, спрямовані на врегулювання зазначеного питання, відсутні.

Оскільки на необхідності вирішення цієї проблеми наголошують не лише українські фахівці, а й міжнародні експерти, Вища рада правосуддя пропонує розпочати активне обговорення цього питання, спрямоване на досягнення конкретного результату.

При цьому, на переконання Вищої ради правосуддя, існує необхідність виключення статті 375 Кримінального кодексу України з метою:

- ✓ приведення функціонального імунітету судді у відповідність до міжнародних стандартів;
- ✓ забезпечення можливості перегляду судових рішень виключно в межах апеляційних процедур;
- ✓ чіткого розмежування підстав кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів;
- ✓ унеможливлення тиску на суддів з боку громадян та прокурорів шляхом внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань повідомлень про постановлення суддями завідомо неправосудних судових рішень.

⁹³² Про затвердження переліків судів, органів та установ системи правосуддя, охорона яких здійснюється підрозділами Національної поліції та Національної гвардії : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 року № 902.

4.2.6. Поки проблема притягнення суддів до кримінальної відповідальності за завідомо неправосудне рішення не вирішена на законодавчому рівні, необхідно, щоб контроль за ефективним досудовим розслідуванням відповідних кримінальних проваджень у максимально швидкі строки та з дотриманням гарантій незалежності суддів здійснювався безпосередньо Генеральним прокурором.

4.2.7. Враховуючи особливий статус суддів та вимоги чинного законодавства⁹³³, необхідно, щоб Генеральний прокурор вносив до Єдиного реєстру досудових розслідувань повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність щодо здійснення правосуддя та здійснював безпосередній контроль за досудовим розслідуванням відповідних кримінальних проваджень. Швидке та ефективне розслідування злочинів проти правосуддя має бути пріоритетом в діяльності держави.

4.3. Посилення громадської довіри до судової влади і більш широке визнання вагомості її незалежності та неупередженості, зокрема шляхом гарантування прозорості в роботі судової влади та її відносинах із виконавчою і законодавчою гілками влади, а також шляхом активної політики представників судової системи та судів щодо ЗМІ і розповсюдження загальної інформації із врахуванням прав сторони захисту та гідності потерпілих⁹³⁴.

4.3.1. У контексті зазначеного загального для всіх представників судової влади України напрямку посилення незалежності суддів Вища рада правосуддя ставить такі конкретні завдання:

- ✓ збільшувати інформування про діяльність судової влади в суспільно-політичних ЗМІ;
- ✓ розвивати присутність судів у соціальних мережах із урахуванням обмежень;
- ✓ забезпечувати активну роботу Прес-центру судової влади України, посилювати мультимедійні засоби роботи з публічною інформацією Ради та порталу «Судова влада України»;
- ✓ створювати власні теле- та радіопрограми судової влади України;
- ✓ створювати комунікаційні майданчики для обговорення та вирішення проблем взаємодії та уникнення публічного протистояння державних відомств та установ;
- ✓ посилювати внутрішню взаємодію в системі судової влади для покращення інформування про рішення, прийняті органами суддівського врядування та самоврядування.

Держава і кожен суддя несе відповідальність за поширення і захист незалежності судової системи.⁹³⁵

5. За результатами першого року роботи Вища рада правосуддя має низку конкретних досягнень у сфері захисту незалежності суддів та авторитету правосуддя і в подальшому

⁹³³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. Ст. 48, ч. 4; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Ст. 214, ч. 1.

⁹³⁴ План дій щодо зміцнення правосуддя «Незалежність та неупередженість» (СМ(2016)36 final) / затверджений 13 квітня 2016 року Комітетом Міністрів Ради Європи. План дій. П. «F».

⁹³⁵ Висновок № 1 Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 1 січня 2001 року. П. 3.

вживатиме всіх можливих заходів для забезпечення суддівської незалежності в Україні відповідно до найвищих європейських стандартів.

Водночас незалежність суддів існує на двох «рівнях»: на зовнішньому рівні інституційного та функціонального оформлення незалежності судової гілки влади та на внутрішньому рівні особистої безсторонності судді у будь-якій конкретній справі.

У цьому контексті незалежність кожного окремого судді залежить від його особистих професійних та моральних якостей і «зсередини» обумовлює незалежність судової влади в цілому.

Вища рада правосуддя переконана, що:

- ✓ на цей час державою практично забезпечені достатні гарантії незалежності суддів;
- ✓ судді мають у своєму розпорядженні належні інструменти захисту власної безсторонності.

З огляду на викладене Вища рада правосуддя наголошує, що обов'язок судді – не лише виключати будь-які взаємовідносини, що не відповідають посаді, чи втручання з боку органів законодавчої та виконавчої влади, але й «робити це так, щоб це було зрозуміло навіть сторонньому спостерігачу»⁹³⁶.

⁹³⁶ Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 року: схвалені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 № 2006/23. П. 1.3.

ДОДАТОК 1

**Звіт місії ад'юнкт-професора доктора Дануте Йочієне,
міжнародного експерта Ради Європи
«Консультативні зустрічі з розробки Методології
Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»
(місія до міста Києва, Україна, 12–13 жовтня 2017 року)**



**Support to the implementation of the judicial reform in Ukraine
Підтримка впровадженню судової реформи в Україні**

ЗВІТ МІСІЇ

ад'юнкт-професора доктора Дануте Йочієне, міжнародного експерта Ради Європи

**Консультативні зустрічі з розробки Методології Щорічної доповіді про стан
забезпечення незалежності суддів в Україні
(місія до м. Києва, Україна, 12-13 жовтня 2017 року)**

м. Вільнюс, жовтень 2017 року

I. Місія до Києва – зустрічі з представникам українських судових органів, органів суддівського самоврядування, а також представників виконавчих органів влади.

Консультації з Вищою радою правосуддя та зустрічі з представниками судової влади в Україні були організовані проектом Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» з метою підтримки Вищої ради правосуддя (далі також – ВРП) у створенні Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Для цих зустрічей було запрошено міжнародного експерта Ради Європи пані Дануте Йочієне – суддю Конституційного Суду Литви та колишню суддю Європейського суду з прав людини.

Під час місії до Києва (Україна), що відбулася 12-13 жовтня 2017 року, її головне завдання полягало у проведенні зустрічі з відповідними органами влади України, в т.ч. із членами Вищої ради правосуддя з метою обговорення політики та методології підготовки Щорічної доповіді про незалежність судової влади, яку буде створено вперше за увесь час існування ВРП. Під час місії було надзвичайно важливо обговорити проблемні аспекти функціонування судової влади в Україні, зокрема, загрози незалежності судової влади, а також позицію (або розуміння) різних державних установ стосовно зобов'язання, покладеного на ВРП у контексті підготовки Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні (далі також – Щорічна доповідь).

Методологія, яка повинна використовуватись для підготовки Щорічної доповіді, зміст Щорічної доповіді, а також деякі критерії оцінювання незалежності суддів у найближчі роки, є надзвичайно важливими для отримання авторитетної доповіді¹. Слід зазначити, що не існує загальних міжнародних або європейських рекомендацій або широко використовуваних основних нормативно-правових баз для створення Щорічних доповідей національними судовими органами. Такі речі залишаються на розсуд національних судових органів. Держава, а зокрема відповідні державні органи, в т.ч. судові, залишаються в межах власного вибору для ухвалення рішення щодо методології та змісту таких Щорічних судових доповідей.

Під час дводенної місії відбулася зустріч з головою Верховного Суду України, членом ВРП за посадою Ярославом Романюком; крім того, відбулися зустрічі з членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ), головою Ради суддів України, пані Валентиною Симоненко, та керівником Головного департаменту правової політики Адміністрації Президента України паном Костянтином Красовським.

Під час зустрічі з представниками ВРП ретельно обговорювалися нові повноваження, які були надані ВРП для забезпечення незалежності суддів. Національна школа суддів

¹ Ідея «авторитетної доповіді» була запропонована паном Джоном Каббоном, представником Консультативної місії ЄС, відповідальною за підтримку судової реформи в Україні.

України взяла участь у цій зустрічі, надавши також власну позицію щодо, зокрема, методології підготовки Щорічної доповіді.

Голова Верховного Суду України, член ВРП за посадою пан Ярослав Романюк під час зустрічі наголосив, що Щорічна доповідь повинна бути зосереджена на основних проблемах незалежності судової влади шляхом надання рекомендацій щодо того, як ці проблеми вирішити. Щорічна доповідь повинна включати в себе інформацію про такі елементи, як конкурсний відбір, кваліфікація суддів, відсторонення з посади, судові гарантії у випадку затримання судді тощо. За словами пана Романюка, підготовлену Щорічну доповідь необхідно представити у Верховній Раді для того, щоб повідомляти законодавців про деякі проблемні сфери в судовій системі та дати їм можливість вжити необхідних законодавчих заходів.

Крім того, під час місії відбулася зустріч з представником Консультативної місії ЄС, відповідальним за підтримку судової реформи, паном Джоном Куббоном.

II. Правові підстави для підготовки Щорічної доповіді. Рекомендації щодо процедури, якої слід дотримуватись, зокрема, положень правових актів України.

У пункті 1 частини першої статті 73 Закону України. «Про Вищу раду правосуддя»² зазначено: «Вища рада правосуддя з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя [...] готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями й оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні».

У Регламенті Вищої ради правосуддя³ порядок підготовки Щорічної доповіді викладено без особливої конкретики. Частина восьма пункту 23 цього Регламенту містить інформацію щодо порядку підготовки заходів загального характеру. Щорічну доповідь також можна вважати *заходом загального характеру* відповідно до частини сьомої пункту 23 Регламенту Вищої ради правосуддя; отже, нормативно-правову базу для підготовки заходів загального характеру можна використовувати як нормативно-правову базу для підготовки Щорічної доповіді.

Відповідно до згаданої вище частини 8 пункту 23, підготовка заходів загального характеру здійснюється за дорученням Голови ВРП її членами, структурними підрозділами секретаріату ВРП. Крім того, для підготовки таких заходів можна створити тимчасові або постійні робочі групи. Відтак процедура, якої слід дотримуватися при підготовці Щорічної доповіді, є надзвичайно важливою. Така процедура повинна

² [http://www.vru.gov.ua/content/docs/HCI_law\(en\).pdf](http://www.vru.gov.ua/content/docs/HCI_law(en).pdf)

³ http://www.vru.gov.ua/content/docs/HCI_rules_of_procedure_edited.pdf

гарантувати ефективність, справедливість цього процесу та відображати різні висловлені думки. Слід також згадати, що частина перша пункту 1 Розділу 1 (Загальні положення) Регламенту Вищої ради правосуддя наголошує на основних принципах діяльності ВРП: верховенство права, відкритість, гласність, колегіальність, незалежність та безсторонність, розумність строків. Очевидно, що таких же принципів варто дотримуватися у ході підготовки Щорічної доповіді.

Проте, згідно з моєю позицією експерта, я б запропонувала не втручатися у розсуд ВРП щодо того, якої конкретної процедури слід дотримуватися. Вища рада правосуддя є конституційним органом, відповідальним за підготовку та оприлюднення Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні, тому саме цей орган повинен створити точні методи та способи здійснення своєї діяльності відповідно до принципів, що згадані в частині першій пункту 1 Регламенту Вищої ради правосуддя.

Стосовно процесу підготовки доповіді ВРП варто запропонувати долучати до цієї процедури якомога більшу кількість учасників, зазначених у Законі України «Про Вищу раду правосуддя», тобто органів суддівського самоврядування, інших органів та установ судової системи, а також неурядових організацій. Велика кількість учасників процедури повинна гарантувати, по-перше, прозорість, відкритість та колегіальність діяльності Ради, зокрема, в процесі підготовки Щорічної доповіді, по-друге, справедливе відображення поточних проблем, пов'язаних з незалежністю всієї судової системи з різних точок зору та, по-третє, це має продемонструвати суспільству приклад гарної співпраці між державним органом та неурядовим сектором. Залучення до процесу розробки, наприклад, Ради суддів України, органу суддівського самоврядування, слід вівати, оскільки цей орган представляє всю судову систему.

Підсумовуючи, саме ВРП повинна вирішувати, якої процедури слід дотримуватися в процесі підготовки Щорічної доповіді, яку вагу (важливість) слід надавати думці чи рекомендаціям представників суспільства, суддівського самоврядування або неурядових органів. На розсуд ВРП залишається також те, чи надавати голос цим органам та установам на заключному етапі ухвалення Щорічної доповіді.

III. Можлива структура та зміст Щорічної доповіді, методологія, якої слід дотримуватися. Стандарти незалежності та неупередженості суддів в практиці Європейського суду з прав людини.

Під час зустрічей з вищезгаданими представниками українських органів влади було чітко зрозуміло, що різні державні органи чи органи суддівського самоврядування висловлюють різні позиції стосовно можливої структури та змісту Щорічної доповіді. Це може бути пов'язано з тим, що Щорічна доповідь повинна бути розроблена вперше за

всю історію функціонування Вищої ради правосуддя, і таке зобов'язання (підготовка та оприлюднення Щорічної доповіді) раніше не здійснювалося.

Два запропоновані варіанти структури та змісту Щорічної доповіді

I. Згідно з одним з варіантів, Щорічна доповідь повинна бути об'єктивним, авторитетним і водночас коротким та інформативним документом, що містить лише найважливіші актуальні аспекти (сфери, теми) незалежності та неупередженості української судової влади.

II. Згідно з іншою думкою, Щорічна доповідь повинна бути об'єктивним, авторитетним, але водночас дуже великим і всеохоплюючим документом, що відображає ситуацію щодо стану незалежності та неупередженості суддів у багатьох областях України.

На думку та розуміння експерта, після зустрічі, яка відбулася 12 жовтня 2017 року з представниками ВРП під час її місії в Україну, слід зазначити, що Вища рада правосуддя – конституційний орган, відповідальний за розробку та оприлюднення Щорічної доповіді – підтримує позицію щодо підготовки великого та всеохоплюючого документу, який повинен відображати та охоплювати широкий спектр проблем (сфер, тем) стосовно незалежності та неупередженості судової системи та її захисту в Україні. У цьому контексті слід зазначити, що стаття 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» встановлює перелік конкретних заходів, які повинні гарантувати незалежність суддів та повноваження правосуддя. Ці заходи повинні мати певну важливість для визначення того, які аспекти (теми) незалежності та неупередженості суддівської влади включати до першої Щорічної доповіді.

На думку експерта, другим надзвичайно важливим аспектом, який слід враховувати, є практика Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд або ЄСПЛ) про незалежність та неупередженість суду відповідно до пункту 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Це можна вважати правовим підґрунтям для визначення деяких аспектів (критеріїв) незалежності та неупередженості судів, які слід розглянути в Щорічній доповіді. Обидва зазначені аспекти – незалежність та неупередженість суду/судової влади) відповідно до статті 6 Європейської конвенції – були використані в практиці Європейського суду з прав людини. Європейський суд загалом розглядає ці дві згадані вимоги разом, використовуючи ті самі міркування, щоб вирішити, чи є суд «незалежним та неупередженим». Що стосується обох вимог, то порушення існує не тільки там, де є докази фактичної залежності або упередженості (суб'єктивний критерій), але також там, де факти викликають «законний сумнів», що ця вимога була

дотримана (об'єктивний критерій)⁴. «Незалежний» суд означає, що суд є «незалежним» від виконавчої влади, а також від сторін провадження. «Неупереджений» суд означає безсторонність та відсутність упереджень. Для задоволення цих вимог, суд повинен відповідати як суб'єктивному, так і об'єктивному критеріям⁵. Відтак практика Європейського суду з прав людини має надзвичайну важливість.

Експерт вважає, що деякі справи варто наводити для того, щоб показати, як ці дві вимоги – незалежність та неупередженість суду відповідно до пункту 1 статті 6 Європейської конвенції – тлумачаться в практиці Європейського суду з прав людини. У справі «Салов проти України (*Salov v. Ukraine*)» (№ 65518/01, рішення від 6 вересня 2005 року) ЄСПЛ зазначив:

«80. Суд повторює, щоб встановити, чи може суд вважатися «незалежним» відповідно до пункту 1 статті 6, необхідно, зокрема, звернути увагу на спосіб призначення його членів та строки їхніх повноважень, існування гарантій недопущення зовнішнього тиску, а також на наявність зовнішніх ознак незалежності (див. серед багатьох справ справу «Фіндлей проти Сполученого Королівства (*Findlay v. the United Kingdom*)», рішення від 25 лютого 1997 року, Reports 1997-I, с. 281, пункт 73).

81. Суд далі нагадує, що "неупередженість", в сенсі статті 6 параграф 1, має визначатися суб'єктивною оцінкою, на підставі особистих переконань та поведінки конкретного судді у конкретній справі – тобто, жоден з членів суду не має проявляти будь-якої особистої прихильності або упередження, та об'єктивною оцінкою – тобто, чи були у судді достатні гарантії для того, щоб виключити будь-які законні сумніви з цього приводу (див. [...] «Томанн проти Швейцарії (*Thomann v. Switzerland*)», рішення від 10 червня 1996 року, Reports 1996-III, с. 815, пункт 30). У межах об'єктивної оцінки має бути визначено, чи наявні факти, що можуть бути перевірені, які породжують сумніви щодо неупередженості судів. У цьому зв'язку навіть імовірність має певне значення. Вирішується питання довіри, яку суди в демократичному суспільстві мають викликати у суспільства і, перш за все, у сторін процесу».

⁴ Д.Дж. Гарріс, М. О'Бойл та Уорбрік. Право Європейської конвенції з прав людини 2-ге видання. Oxford University Press. 2009, с. 284. Див. також справу «Дактарас проти Литви (*Daktaras v. Lithuania*)» (№ 42095/98, рішення від 10 жовтня 2010 року):

«30. Суд нагадує, що в пункті 1 статті 6 Конвенції міститься два аспекти вимоги щодо неупередженості. По-перше, суд має бути суб'єктивно неупередженим, тобто жоден член суду не повинен мати жодних особистих упереджень. У випадку відсутності доказів протилежного існує презумпція особистої неупередженості. По-друге, суд також повинен бути неупередженим з об'єктивної точки зору, що означає, що в цьому контексті він повинен надавати достатні гарантії для недопущення будь-яких законних сумнівів (див. справу «Academy Trading Ltd та інші проти Греції (*Academy Trading Ltd and Others v. Greece*)», № 30342/96, пункт 43, рішення від 4 квітня 2000 року, без оприлюднення)».

⁵ Д.Дж. Гарріс, М. О'Бойл та Уорбрік. Право Європейської конвенції з прав людини 2-ге видання. Oxford University Press. 2009, с. 286, 290.

У справі «Кіпріану проти Кіпру (*Kyprianou v. Cyprus*)» (№ 73797/01, рішення від 15 грудня 2005 року), Велика палата Європейського суду, що розглядала справу, зазначила:

«118. Європейський суд передусім нагадав, що в демократичному суспільстві важливо, щоб суди мали довіру в населення [...] (див. справу «Радовані проти Італії (*Radovani v. Italy*)», рішення від 26 лютого 1993 року, Series A, № 257-B, с. 20, пункт 27). У зв'язку з цим стаття 6 вимагає, щоб відповідні суди були неупередженими. Неупередженість, як правило, означає відсутність упереджень, а її існування має бути перевірене різними способами. Суд, таким чином, розмежував суб'єктивний підхід, тобто намагався встановити особисту переконаність або інтерес конкретного судді у конкретній справі та об'єктивний підхід, встановлюючи, чи він або вона надали достатні гарантії для недопущення будь-яких законних сумнівів у цьому контексті (див. справу «Грієвз проти Сполученого Королівства (*Grievs v. the United Kingdom*)» [ВП], № 57067/00, пункт 69, рішення від 16 грудня 2003 року). [...] Вирішальним є те, чи можна об'єктивним чином виправдовувати страх (див. справу [...] «Веттштайн проти Швейцарії (*Wettstein v. Switzerland*)», № 33958/96, пункт 44, ЄКПЛ 2000-XII).

119. При застосуванні суб'єктивного критерію Суд послідовно визнавав, що презумпція особистої неупередженості судді повинна існувати доти, доки не буде доказів протилежного (див. справу «Хаушільдт проти Данії (*Hauschildt v. Denmark*)», рішення від 24 травня 1989 року, серія А, № 154, с. 21, пункт 47).»

Як висновок, по-перше, важливо визначити поняття «незалежність суддів» в межах підготовки Щорічної доповіді в Україні (тобто що саме розуміється під цим поняттям). Під час зустрічей з відповідними державними органами з'ясувалося, що це поняття має дуже широке тлумачення, і, крім того, різними установами/посадовими особами в Україні воно розуміється по-різному. У зв'язку з цим варто дотримуватися практики Європейського суду з прав людини з метою уникнення можливості різного трактування «незалежності суддів».

Що стосується сфери застосування Щорічної доповіді, то, на думку експерта, було б важко змінити позицію членів ВРП, які підтримують *ідею широкого та дуже всебічного документа, що відображає численні сфери та теми в першій Щорічній доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні.*

IV. Особливі методичні рекомендації та принципи створення проекту Щорічної доповіді:

- Щорічна доповідь повинна бути коротким та чітким документом із застосуванням максимально об'єктивних заходів; вона повинна відображати лише найбільш проблемні сфери (теми), що стосуються незалежності суддів у конкретний рік;

- Щорічна доповідь повинна орієнтуватися не лише на громадськість, а й на всю судову систему та на всі інші державні органи та установи;
- Щорічна доповідь повинна бути авторитетним документом для того, щоб мати вплив на суспільство; найкращим результатом буде ініціювання процесу, в межах якого протягом кількох років було б створено низку таких щорічних доповідей⁶;
- Правильний підхід до структури/змісту першої Щорічної доповіді є більш ніж необхідним; такий підхід, якщо він є правильним, повинен дозволити використовувати аналогічний тип структури (методології) під час складання подальших Доповідей у наступні роки;
- Правильний підхід до створення першої доповіді повинен також передбачати процедуру подальшої діяльності (системи моніторингу), яка є надзвичайно важливою;
- Процедура, обрана для підготовки Щорічної доповіді, повинна уможливити виявлення деяких конкретних проблем у вибраній сфері (темі), а також повинна містити як пропозиції стосовно вирішення зазначених проблем, так і можливість оцінити (з метою моніторингу) ситуацію в наступному році (роках);
- Методологія повинна бути максимально гнучкою, щоб дозволити додати деякі нові елементи (аспекти, теми), що стосуються незалежності та неупередженості суддів в Україні, у наступні роки.

⁶ Ідея була запропонована паном Джоном Куббоном, представником Консультативної місії ЄС, відповідальною за підтримку судової реформи в Україні.

V. Методологія складання Щорічної доповіді

Експерт пропонує таку методологію складання інформації про конкретну проблему, яка висвітлює проблему незалежності суддів:

Обрана тема

(наприклад, непорушність строку повноважень судді, фінансова незалежність суддів, недоторканність судді тощо);

- Нормативно-правова база;
- Правові, практичні та інші понесені труднощі;
- Рекомендації (пропозиції), як вирішити ситуацію (правові зміни, практичні та інші інструменти, що мають бути запроваджені тощо);
- Система моніторингу (процедура подальшої перевірки) – вивчення ситуації наступного року.
- Досягнення протягом одного року, виявлення нових проблем (тем, аспектів), які можуть виникнути.

VI. План структури (змісту) Щорічної доповіді

Враховуючи наведену вище інформацію, а також методологічні рекомендації для підготовки Щорічної доповіді, можна запропонувати таку структуру та зміст Доповіді.

1. Вступ (на тему, що обирається ВРП).

1.1. Практичні випадки реформи судової влади в Україні.

1.2. «Салов проти України», «Совтрансавто проти України», «Олександр Волков» та інші справи проти України в Європейському суді з прав людини (далі також – ЄСПЛ).

1.3. Правові проблеми імплементації статті 6 (право на суд та на *справедливий* судовий розгляд, право на незалежний та неупереджений суд) Європейської конвенції з прав людини в Україні (далі також – ЄКПЛ);

Основні правові проблеми української судової системи, визначені ЄСПЛ у наведених вище справах проти України;

Процес виконання рішень, прийнятих у наведених вище справах Комітетом міністрів Ради Європи:

Проблеми виконання рішень, виявлені Комітетом міністрів;

Система моніторингу (процедура подальшої перевірки) – перевірка ситуації виконання рішень протягом наступних років (досягнутий прогрес);

нові проблеми, які можуть виникнути внаслідок застосування статті 6 ЄКПЛ (наприклад, у справі «Денисов проти України» (у жовтні 2017 року відбулося відкрите слухання, що стосувалося звільнення судді).

2. Конституційна реформа судової влади. Новий запуск Вищої ради правосуддя (ця тема дуже важлива для того, щоб представити процес конституційної реформи та нові повноваження ВРП, зокрема, у процесі підготовки Щорічної доповіді):

Поточна ситуація, правова (у тому числі конституційна) структура;

Реорганізація та надання нових повноважень ВРП;
Обов'язок ВРП щодо підготовки Щорічної доповіді;
Основні завдання Доповіді, її підготовка (скільки учасників буде залучено),
презентація її методології та можливий зміст.

Моніторинг діяльності (перевірка ситуації протягом року (років)).

Спираючись на конституційну практику Конституційного суду Литовської Республіки, де незалежність та неупередженість суддів є дуже сильно розвинута,⁷ експерт запропонувала зосередитися на двох великих сферах – незалежності суддів та незалежності судів, які, по-перше, повинні дозволити зосередити увагу на найбільш проблемних аспектах незалежності та неупередженості суддів, визначених в 2017 році; по-друге, слід дозволити спостереження за ситуацією протягом наступного року (років); і, нарешті, слід дозволити додати нові аспекти (теми), які можуть виникнути в майбутньому.

3. Особливості (елементи) незалежності суддів.

3.1. Непорушність строку повноважень судді:⁸

Нормативно-правова база;

Проблеми, з якими зіткнулися судді (наприклад, призупинення діяльності «старого» Верховного Суду, завершення роботи суддів Верховного Суду, обов'язок суддів пройти кваліфікаційний іспит тощо);

Рекомендації щодо забезпечення строку повноважень судді;

Заходи з моніторингу протягом одного року.

3.2. Непорушність особи судді:⁹

Нормативно-правова база;

Проблеми, з якими зіткнулися судді (наприклад, низку проблем було виявлено, зокрема, у контексті арешту суддів, тиску громадянського суспільства,

⁷ Див. Постанови Конституційного Суду Литовської Республіки від 9 травня 2006 року, 29 червня 2010 року тощо.

<http://www.lrkt.lt/en/court-acts/rulings-conclusions-decisions/171/y2006>

⁸ З практики Конституційного Суду Литовської Республіки: [...] Однією з гарантій незалежності судді, закріплених в Конституції, є гарантія терміну його/її повноважень (постанови від 6 грудня 1995 року, 21 грудня 1999 року, 12 липня 2001 року та 9 травня 2006 року); відтак лише незалежний суд, та лише такі судді, яким гарантується недоторканність терміну їхньої посади, можуть вважатися такими, що здійснюють правосуддя відповідно до того, як того вимагає Конституція (постанова від 9 травня 2006 року).

Див. також постанову від 22 грудня 1994 року стосовно розпуску Верховного суду та створення нового Верховного Суду:

– [...] термін повноважень суддів Верховного Суду Литовської Республіки не може бути припинений, якщо їхній мандат ще не сплив; термін повноважень суддів може бути припинений лише за умов, передбачених Конституцією (стаття 115, яка містить вичерпний перелік, та ж сама позиція викладена у постанові від 22 грудня 1999 року).

<http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta920/content>

⁹ З практики Конституційного Суду Литовської Республіки: Судді Конституційного Суду мають ті самі права щодо недоторканності своєї особи, як і члени Сеймасу (частина 4 статті 104 Конституції).

Із Постанови від 21 грудня 1999 року: «[...] До суддів існують особливі вимоги. При здійсненні правосуддя судді повинні бути неупередженими, незалежними та дотримуватися лише Конституції та законів. Їхні дії не повинні порушувати принципу справедливості. Судді не повинні зазнавати впливу з боку державних установ чи посадових осіб, а також громадських організацій чи окремих громадян [...]».

прокуратури, а також кримінальних та дисциплінарних справ, порушених проти суддів тощо);

Рекомендації щодо забезпечення кращого захисту особи судді;

Заходи з моніторингу протягом одного року.

3.3. Реальні соціальні (матеріальні) гарантії судді:¹⁰

Нормативно-правова база;

Проблеми, з якими зіткнулися судді;

Рекомендації щодо кращого захисту соціальних (матеріальних) гарантій судді;

Заходи з моніторингу протягом одного року.

4. Окремі аспекти (елементи) незалежності суддів¹¹.

4.1. Самоврядування суддів (судова система є повноцінною гілкою влади):¹²

Нормативно-правова база (Рада суддів та Вища рада правосуддя/її функції/відповідальність/відносини);

Проблеми, з якими зіткнулися судді;

Рекомендації щодо забезпечення кращого самоврядування суддів;

Заходи з моніторингу протягом одного року.

¹⁰ З практики Конституційного Суду Литовської Республіки: [...] Держава зобов'язана встановити такі матеріальні та соціальні гарантії для суддів (не тільки тоді, коли така перебуває на посаді, але і після закінчення строку її повноважень), що відповідають конституційному статусу суддів, їхнім функціям та відповідальності (постанова від 12 липня 2001 року, рішення від 8 серпня 2006 року, постанова від 22 жовтня 2007 року тощо).

[...] Конституційні соціальні (матеріальні) гарантії судді повинні бути не тільки номінальними, але і реальними.

[...] Будь-які спроби скоротити винагороду судді або інші його соціальні (матеріальні) гарантії чи обмежити фінансування судів повинні вважатися посяганням на незалежність суддів та судів (постанова від 6 грудня 1995 року та 28 березня 2006 року, рішення від 8 серпня 2006 року тощо).

¹¹ Із Постанови від 21 грудня 1999 року: «[...] відповідно до Конституції, суди є незалежною та автономною силою. [...] суддя не повинен бути підзвітний будь-якій державній установі чи посадовим особам щодо розглянутих ним справ, він не повинен показувати будь-кому власні справи з метою ознайомлення з ними (окрім випадків, чітко передбачених процесуальним законодавством). Рішення судді можуть бути переглянуті та змінені або скасовані лише судом вищої інстанції у порядку, передбаченому процесуальним законодавством. [...] діяльність судів не підпорядковується і не може підпорядковуватися міністерству юстиції та будь-яким іншим виконавчим органам влади [...]».

<http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta922/content>

¹² З практики Конституційного Суду Литовської Республіки: [...] Склад спеціального інституту суддів (зазначений у частині 5 статті 112 Конституції, тобто Рада суддів) (постанова від 9 травня 2006 року), який має повноваження консультувати Президента Республіки щодо питань призначення, підвищення, переведення або звільнення суддів з посади (певні конституційні повноваження при формуванні корпусу суддів).

Ця установа також є важливою складовою самоврядування судів, яка діє як незалежна державна влада, і є також рівноважувачем Президента Республіки, який є суб'єктом виконавчої влади (рішення від 21 грудня 1999 року та 13 грудня 2004 року). У Законі [...] було передбачено, що Рада судів, яка є спеціальною інстанцією суддів, складається не тільки з суддів, але і з осіб, які не є суддями.

Конституційний Суд постановив, що відповідно до таких правових норм, де особлива установа суддів [...] буде складатися не лише суддів, а й інших осіб, знехтувано буде не лише конституційною концепцією спеціальної установи суддів [...], але також і конституційним принципом держави відповідно до верховенства права [...].

<http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta926/content>

4.2. Фінансово-технічне забезпечення (обладнання) суддів (організаційна незалежність)¹³:

- Нормативно-правова база;
- Проблеми, з якими зіткнулися судді;
- Рекомендації;
- Заходи з моніторингу протягом одного року.

Запропоновані елементи № 3 та 4 для змісту Щорічної доповіді можуть мати стільки підпунктів, скільки необхідно. Така гнучка структура, запропонована для підготовки першої Щорічної доповіді, дозволить додати нові аспекти як складову частину тих елементів, які можуть виникнути протягом наступного року.

VII. Заключні висновки

Перша Щорічна доповідь повинна бути коротким, об'єктивним та авторитетним документом, що містить лише найважливіші проблеми (елементи, теми, сфери) незалежності та неупередженості суддів в Україні протягом поточного періоду. Доповідь повинна містити/аналізувати нормативно-правову базу вибраної теми, а також встановити правові та практичні труднощі, що виникають у ній. Крім того, Доповідь повинна передбачити створення процесу моніторингу для того, щоб оцінити, як виявлені проблеми у минулому будуть вирішені в майбутньому році (роках), а також визначити нові проблеми, які можуть виникнути в майбутньому, в той же час залишаючи можливість додавання таких нових аспектів у нову Щорічну доповідь. Звісно, що Вища рада правосуддя України залишається абсолютно вільною у питанні вибору власної методології для підготовки Щорічної доповіді та на власний розсуд обирає структуру (зміст) Щорічної доповіді. Експерт залишається відкритим для будь-яких питань, зауважень або пропозицій щодо запропонованої методології створення та/або структури першої Щорічної доповіді.

¹³ Див. Висновок Конституційного Суду України від 21 грудня 1999 року: «[...] 9. Принцип незалежності суддів та судів, передбачений частиною 2 статті 109 Конституції, охоплює організаційну незалежність судів. Ані жодна установа чи посадова особа органів виконавчої влади не можуть перешкоджати здійсненню функцій судів або організувати внутрішні робочі суди. Як зазначено у цій постанові, діяльність судів не підпорядковується і не може підпорядковуватися міністерству [...]»

У тій же Постанові зазначено таке: «[...] Правове регулювання у випадку, коли розподілення коштів на окремі суди шляхом затвердження закону про державний бюджет здійснюється не Сеймасом, а установами чи посадовими особами органів виконавчої влади, не відповідає конституційному принципу відокремлення виконавчої та судової влади, а також норм щодо незалежності та автономії цих гілок влади, крім того, воно створює можливість впливу виконавчої влади на діяльність судів. Конституційний Суд зазначає, що принцип незалежності судів також передбачає фінансування судів, яке є незалежним від виконавчої влади. Цей принцип можна забезпечити, передбачивши в законах, що державний бюджет повинен чітко зазначати, яку кількість коштів необхідно виділити кожному окремому суду для того, щоб можна було створити належні умови для здійснення правосуддя.

<http://www.lrkt.it/en/court-acts/search/170/ta922/content>

ДОДАТОК 2

**Матеріали Національної школи суддів України
для Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні
(лист Національної школи суддів України від 11 січня 2018 року № 19-05/35)**

Матеріали для щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні

(розділ “НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ”)

Підготовка висококваліфікованих кадрів для судової системи має загальнодержавне значення і є визначальною для зрушень щодо якості здійснення правосуддя та повернення довіри суспільства. Реалізація цього стратегічного завдання у контексті конституційної судової реформи втілилася у закріпленні в частині десятій статті 131 Конституції України положення про те, що відповідно до закону у системі правосуддя, зокрема, утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, їх професійної підготовки та оцінювання.

Інституціонування сучасного статусу Національної школи суддів України у системі правосуддя відбулося із набуттям чинності Законом України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Так, Національна школа суддів України є державною установою із спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність.

Відповідно до закону Національна школа суддів України утворюється при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України. Національна школа суддів України була заснована 21 грудня 2010 року на базі Академії суддів України.

Відповідно до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленої указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, одним із ключових заходів держави для підвищення професійного рівня суддів є комплексне зміцнення потенціалу Національної школи суддів України та системи підготовки суддів.

Національна школа суддів України здійснює свої статутні завдання як через центральний офіс у Києві, так і через 5 регіональних відділень із центрами у Львові, Харкові, Одесі, Дніпрі та Чернівцях.

За законом ключовими напрямками діяльності Національної школи суддів України є:

- здійснення спеціальної (початкової) підготовки кандидатів на посаду судді;
- здійснення підготовки суддів та їхнє періодичне навчання з метою підвищення рівня кваліфікації;
- проведення курсів навчання для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя;
- підготовка працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації.

Національна школа суддів України у своїй діяльності керується як національним законодавством, так і кращими європейськими та міжнародними практиками організації та проведення заходів суддівської освіти, сповідуючи ідею, що належна професійна підготовка кандидатів на посаду судді та суддів є неодмінною умовою здійснення компетентного судочинства. Така підготовка є

також гарантією незалежності та безсторонності суддів, важливою умовою поважного ставлення суспільства до судової влади.

Методологічні засади проведення Національною школою суддів України підготовки і періодичного навчання суддів, а також спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, визначені у Концепції Національних стандартів суддівської освіти, яка як документ затверджена в установі (далі – Національні стандарти суддівської освіти). Метою запровадження Національних стандартів суддівської освіти є відображення підходу Національної школи суддів України до суддівської освіти як засобу/основи підвищення довіри суспільства до суду, підвищення якості судівництва та утвердження верховенства права, забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд незалежним і безстороннім судом, утвореним відповідно до закону.

1. Спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді як складова добору суддів місцевих судів. Нова концепція спеціальної підготовки – стандартизовані навчальні програми, тренінги як переважна форма навчання.

Проведення спеціальної (початкової) підготовки кандидатів на посаду судді здійснюється відповідно до європейських стандартів організації і проведення судово-освітніх заходів, які закріплені у Висновку № 4 (2003) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо належної підготовки та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях, схваленому 27 листопада 2003 р. (далі – Висновок КРЕС № 4 (2003)).

Оновлена редакції Закону України “Про судоустрій і статус суддів” містить положення, згідно з яким тривалість спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді становить дванадцять місяців (якщо інший строк не визначений рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Добір кандидатів на посаду судді, які мають стаж роботи на посаді помічника судді щонайменше три роки, проводиться з особливостями, визначеними рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за пропозиціями Національної школи суддів України визначено, що спеціальна підготовка кандидатів на посаду, які мають стаж роботи на посаді помічника судді щонайменше три роки, буде проводитися протягом 3 місяців без проходження стажування у судах. Для кандидатів на посаду судді, які не мають вказаного стажу роботи на посаді помічника судді, спеціальна підготовка включатиме практичний компонент та триватиме 12 місяців, що відповідає п. 28 (пп. v) та п. 30 Висновку КРЕС № 4 (2003), згідно з якими період початкової підготовки повинен включати ґрунтовну підготовку протягом достатнього часу в професійному середовищі, а також щоб підготовка була **достатньо тривалою** аби уникнути формалізму в її організації та проходженні.

Спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді у 2018 році здійснюватиметься відповідно до Програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді з використанням тренінгів як переважної форми підготовки для

формування у кандидатів на посаду судді практичних навичок та умінь у застосуванні закону і веденні судового засідання, зміцненні рівня їх теоретичних знань у прикладному аспекті. Основними із 65 розроблених Національною школою суддів України тренінгів для кандидатів на посаду судді є: “Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя”, “Докази та доказування”, “Особливості написання судових рішень”, “Особливості розгляду окремих категорій справ” (для цивільного, господарського, кримінального, адміністративного судочинства та судочинства у справах про адміністративні правопорушення). У фокусі спеціальної підготовки, відповідно до п. 24, 27, 28, 44 Висновку КРЕС № 4 (2003)¹, також є питання суддівської етики та доброчесності, антикорупційного законодавства, психологічної адаптації до суддівської діяльності, суддівської дисципліни, міжнародного та європейського права, управління судовим засіданням та альтернативних засобів вирішення спорів. Згідно з Програмою спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді особлива увага приділятиметься питанню формування суддівських компетенцій.

Таким чином, інтерактивні тренінги та стажування для кандидатів на посаду судді спрямовані як на розширення та поглиблення юридичних знань, так і на формування суддівських навичок та розуміння соціального контексту відправлення правосуддя.

Для проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді за шістьма окремими навчальними блоками Програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді Національна школа суддів України у 2017 році підготувала з числа суддів, в тому числі тимчасово відряджених до Національної школи суддів України, координаторів блоків, а для підвищення ефективності проведення стажування в освітню практику запроваджено інститут наставництва (коучингу) досвідченими суддями груп кандидатів на посаду судді при проведенні практичної частини підготовки.

Навчальні матеріали теоретично-практичної частини спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді викладені у формі практичних занять із використанням інтерактивних методів навчання, таких як: міні-лекції, презентації (демонстрації), експрес-опитування, робота в парах, виконання групових завдань в малих групах, мозковий штурм, вирішення ситуативних завдань (кейсів), моделювання конкретних ситуацій, рольових ігор (імітацій), проведення модерованих дискусій, дебатів, круглих столів. Це у повній мірі відповідає вимогам і рекомендаціям Ради Європи та її інституційних органів.

Згідно з п. 20-22 Висновку КРЕС № 4 (2003) підготовка [кандидатів на посаду судді] повинна здійснюватися суддями та експертами з певної дисципліни. Викладачі мають ретельно відбиратися з числа найкращих у своїй

¹ Див. також: 1) п. 9, 13 Висновку КРЕС №9 (2006) про роль національних суддів у забезпеченні ефективного застосування міжнародного та європейського права; 2) п. 47 Висновку КРЕС № 3 (2002) щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності.

професії органом, відповідальним за підготовку, з урахуванням їхнього знання предметів, що викладаються, та їхніх навичок викладання. Важливо, щоб судді, які здійснюють підготовку, продовжували свою судову практику. Методи підготовки суддів повинні визначатися і переглядатися органом, який відповідає за таку підготовку. Слід проводити регулярні зустрічі для викладачів з тим, щоб сприяти обміну досвідом та вдосконаленню навчальних підходів.

Задля гармонізації національної практики суддівської освіти з вищенаведеними європейськими судово-освітніми стандартами Національна школа суддів України у 2017 році для потреб проведення заходів спеціальної підготовки сформувала викладацький склад та резерв викладачів загальною кількістю 628 тренерів (переважно з числа суддів), а також науковців, адвокатів, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та інших фахівців у сфері права. Цьому передувало проведення Національною школою суддів України у 2016 році загальноукраїнського конкурсного відбору викладачів (тренерів), переможці якого протягом 2017 року підвищили свою викладацьку майстерність на методологічних семінарах та тренінгах для тренерів (ToT)) з метою опанування інтерактивними методами навчання дорослої професійної аудиторії за трьохвимірною моделлю (знання+спеціальні суддівські навички+формування професійного ставлення до отримувачів судових послуг та розуміння соціального контексту здійснення правосуддя).

2. Повноваження Національної школи суддів України щодо підвищення кваліфікації суддів. Підтримання і підвищення кваліфікації суддів як умова і складова якісного та неупередженого судочинства і справедливого судового розгляду. Заходи з підвищення рівня суддівської освіти.

У підпунктах ііі та іv п. 37 Висновку КРЕС № 4 (2003) вказується, що необхідно, щоб програми підготовки розроблялися під керівництвом судового або іншого органу, відповідального за початкову підготовку та підвищення кваліфікації, а також викладачами та самими суддями, а також, щоб ці програми зосереджувалися на юридичних та інших питаннях, які стосуються суддівських функцій та відповідають їхнім потребам.

Підготовка та періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня кваліфікації в Національній школі суддів України проводиться відповідно до календарного плану підготовки суддів для підтримання кваліфікації, стандартизованих програм і програм підготовки відповідних категорій суддів, які формуються згідно з Положенням про підготовку та періодичне навчання суддів. Протягом останніх років Національна школа суддів України формує тематику підготовки з урахуванням потреб суддів на підставі отриманої від судів (усіх рівнів (інстанцій) та юрисдикцій) і органів у системі судового устрою інформації щодо актуальних тем підготовки суддів.

Ключовими у програмах підготовки суддів упродовж 2017 року стали питання застосування антикорупційного законодавства, суддівської етики і доброчесності, дисциплінарної відповідальності, використання практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя. Таким чином,

Національна школа суддів втілює в життя рекомендації КРЕС щодо включення до програм підготовки дисциплін, що стосуються європейського та міжнародного права, суддівської етики, забезпечення зв'язків із громадськістю (п. 47 Висновку КРЕС №3 (2002), п. 44 Висновку КРЕС № 4 (2003), п. 20, 29 Висновку КРЕС № 7 (2005), п. 11, 13 Висновку КРЕС № 9 (2006)).

Так, у 2017 році було проведено 157 спеціалізованих тренінгів, які в межах підготовки є обов'язковими для суддів місцевих та апеляційних судів усіх юрисдикцій. Зокрема, проводились тренінги за темами: “Докази та доказування в кримінальному провадженні в суді першої інстанції”, “Суддівська етика. Доброчесність”, “Написання судових рішень у цивільному та кримінальному судочинстві”, “Антикорупційне законодавство”, “Управління часом у суддівській діяльності”, “Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя”, “Дисциплінарна відповідальність судді”, “Призначення покарання у кримінальних провадженнях”, “Психологічна адаптація до суддівської діяльності”, “Дотримання стандартів прав людини слідчим суддею: право на свободу та особисту недоторканість”, “Особливості розгляду корпоративних спорів”, “Особливості розгляду житлових спорів”, “Особливості розгляду трудових спорів”, “Вирішення спорів про право власності та інші речові права”, “Розгляд земельних спорів в адміністративних судах” та інші. Окрема увага приділялася навчанню суддів-спікерів та навчальним заходам з побудови комунікації судів із суспільством.

Згідно з п. 36 Висновку КРЕС № 4 (2003), бажано, щоб організація безперервної підготовки суддів здійснювалася у такий спосіб, який охоплював би всі рівні судової системи. Завжди, коли існує доцільність, судді різних рівнів мають брати участь у спільних підготовчих курсах, що надасть можливість обміну ідеями та точками зору. Це допоможе зламати ієрархічні тенденції, підтримати поінформованість усіх рівнів судової системи щодо наявних проблем та сприятиме більшому об'єднанню суддів і виробленню послідовного підходу в рамках усієї судової системи.

Національна школа суддів України на систематичній основі проводить кросдисциплінарні міжюрисдикційні семінари для суддів різних судових інстанцій та спеціалізацій. Так, у 2017 році в межах періодичного навчання суддів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації Національна школа суддів України провела 25 загальноукраїнських одноденних тематичних семінари для суддів місцевих і апеляційних судів. Через електронну реєстрацію судді могли зареєструватись на веб-сайті школи та обрати відповідні семінари. Навчальні групи формувались за екстериторіальним принципом.

Також у 2017 році спільно з Секретаріатом ЄСПЛ (Страсбург) проведено всеукраїнській семінар у формі відеоконференції для суддів місцевих та апеляційних судів на тему: “Судова практика ЄСПЛ як джерело національного права. Особливості застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя”. Участь у заході взяли 610 суддів з усієї України.

З 2014 року Національна школа суддів України активно впроваджує дистанційне навчання як одну із форм періодичного навчання суддів, що характеризується гнучкістю і динамізмом навчального процесу, створює можливість для кожного слухача, незалежно від рівня суду і суддівської спеціалізації, працювати за рекомендованим особистим графіком проходження курсів. На відміну від традиційних форм організації підготовки в аудиторії, у ході дистанційного навчання використовується віртуальне навчальне багатосуб'єктне середовище, де кожен слухач має можливість брати активну участь у спільній побудові знань і досягненні навчальних цілей.

У 2017 році Національна школа суддів України провела 16 циклів дистанційного навчання за 7-ма дистанційними навчальними курсами, а саме: “Суддівська етика”, “Управління залом судового засідання”, “Застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини для суддів адміністративних судів”, “Застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. Досудове розслідування”, “Застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини в цивільному судочинстві”, “Застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини. Судовий розгляд”, “Управління часом у суддівській діяльності”.

За період з 2014 до 2017 рр. дистанційне навчання у Національній школі суддів України пройшли 1463 судді.

Самостійною навчальною групою слухачів Національної школи суддів України є голови та заступники голів судів. Відповідно до п. 10, 35 Висновку КРЕС № 19 (2016) про роль голів судів, голови судів мають надавати консультації освітнім суддівським інституціям щодо потреб стосовно окремих тренінгових курсів. Задля підвищення кваліфікації та розвитку голови судів мають користуватися спеціальними знаннями та досвідом відповідних тренінгових інституцій. Більш того, голови судів мають відігравати ключову роль у заохоченні суддів брати участь у відповідних навчальних курсах та мають створювати для цього необхідні умови. Кандидати [на керівні посади у суді] повинні мати управлінські вміння та навички. Судді, яким надаються повноваження з адміністрування судів, мають отримувати відповідне навчання, а потім – необхідну підтримку під час здійснення цього повноваження. Відповідно до п. 32 Висновку КРЕС № 4 (2003) навчання впродовж перебування на посаді не уникнути не лише у зв'язку зі змінами в законодавстві, методах роботи та знаннях, які потрібні для виконання суддівських обов'язків, а й через наявну в багатьох країнах можливість того, що судді отримають нові обов'язки, коли обіймуть нові посади. Програми підвищення кваліфікації, таким чином, повинні пропонувати можливість підготовки у випадку кар'єрних змін.

Національна школа суддів України здійснює підготовку голів та заступників голів у м. Києві за стандартизованими програмами з урахуванням судових юрисдикцій та рівнів судів, у яких працюють судді-адміністратори.

Голови судів надають Національній школі суддів України пропозиції до змісту навчальних програм на черговий рік як безпосередньо, так і шляхом участі у роботі Консультативної ради голів апеляційних судів при Вищій раді правосуддя та Координаційного суддівського центру (як дорадчій інституції, створеній при Національній школі суддів України).

Загалом у 2017 році Національною школою суддів України проведено 227 заходів із підготовки та періодичного навчання суддів місцевих та апеляційних судів, голів і заступників голів місцевих та апеляційних судів.

Усього в 2017 році 2649 суддів пройшли підготовку для підтримання кваліфікації, у тому числі обраних на адміністративні посади; 6085 суддів пройшли періодичне навчання з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів міжнародних організацій.

Окремим напрямком освітньої діяльності Національної школи суддів України є організація навчальних візитів суддів, суддів-викладачів з метою вивчення міжнародного та європейського досвіду, зокрема до інституцій Ради Європи, Європейського суду з прав людини, до зарубіжних судово-освітніх інституцій-партнерів Національної школи суддів України (Польща, Італія, Іспанія, Франція, Канада тощо).

Відповідно до п. 38 Висновку КРЄС № 4 (2003), задля постійного вдосконалення якості підготовки суддів, відповідальні за це органи повинні проводити часті оцінки програм та методів навчання. Важлива роль у цьому процесі має належати пропозиціям, які надаються всіма учасниками ініціатив підготовчих програм, що можна заохочувати за допомогою відповідних засобів (відповіді на анкети, проведення співбесід). Крім того, згідно з пп. ііі п. 42 Висновку КРЄС № 4 (2003), якість роботи викладачів має оцінюватися.

На виконання цих рекомендацій у Національній школі суддів України на регулярній основі вживаються заходи для зміцнення кадрового викладацького потенціалу установи. З метою стандартизації підходів до підготовки суддів-викладачів у 2017 року було розроблено навчальний курс для викладачів (тренерів) “Методика підготовки та викладання тренінгів у НШСУ”. Протягом 2017 року було проведено 13 методологічних тренінгів, на яких підготовлено 323 тренери з числа суддів та науковців, а також інших фахівців у сфері права.

Для моніторингу змісту навчальних заходів та налагодження зворотного зв'язку зі слухачами у Національній школі суддів України регулярно проводяться анкетування (опитування) слухачів та узагальнюються їх результати. Ефективність та якість проведеного навчання оцінюється слухачами за такими критеріями, як: зміст навчального заходу, робота викладачів, залученість учасників у процес навчання, роздаткові навчальні матеріали, форми та методи навчання, логістика навчального процесу та адміністрування.

Важливим загальнонаціональним проектом як визначальної складової реформи правосуддя стало формування нового Верховного Суду. У зв'язку із цим, Національна школа суддів України за підтримки п'яти проектів

міжнародної технічної допомоги з 13 по 23 листопада 2017 року провела навчання новопризначених суддів Верховного Суду. У формі комплексної навчальної програми для всіх новопризначених суддів Верховного Суду було проведено 8-денний Орієнтаційний курс, який мав на меті надати можливість новопризначеним суддям Верховного Суду отримати або ж поновити, в тому числі у порівняльно-правовому аспекті, необхідні знання та навички для належного виконання повноважень суддів касаційної інстанції. У процесі навчання за участі вітчизняних та міжнародних експертів судді Верховного Суду розглянули питання сучасної доктрини верховенства права у здійсненні правосуддя, ролі Верховного Суду в забезпеченні єдності судової практики, вимог до актів касаційного судочинства та юридичної аргументації при здійсненні правосуддя, застосування Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і практики Європейського суду з прав людини, колегіальності діяльності, новел процесуального законодавства. Програмою було передбачено 8 сесій, якими охоплювалися, серед іншого, дві відеоконференції – з Європейським судом з прав людини щодо застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції та з Департаментом виконання рішень Європейського суду з прав людини Ради Європи стосовно виконання рішень ЄСПЛ (загальний огляд); виступи юристів Секретаріату Європейського суду, представників Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

За результатами проходження комплексної навчальної програми 107 суддів Верховного Суду отримали відповідний сертифікат Національної школи суддів України.

3. Тимчасове відсторонення від здійснення правосуддя з обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації. Проведення курсів навчання для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя. Направлення судді, який за результатами первинного кваліфікаційного оцінювання не підтвердив можливість здійснювати правосуддя у відповідному суді, для перепідготовки до Національної школи суддів України із подальшим проведенням повторного кваліфікаційного оцінювання.

Відповідно до п. 44 Висновку КРЄС № 17 (2014) щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади, результати індивідуального оцінювання безпосередньо впливатимуть на кар'єру судді, особливо на його шанси на просування по службі. Крім того, відповідно до результатів оцінювання може бути визначено потреби у навчанні.

У статтях 66, 68 Закону України “Про Вищу раду правосуддя” визначено, що тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя можливе при проведенні кваліфікаційного оцінювання або в порядку дисциплінарної відповідальності. Незалежно від порядку відсторонення, тимчасово відсторонені судді направляються до Національної школи суддів України

проходження для курсів навчання, визначених кваліфікаційним або дисциплінарним органом, з метою підвищення їх кваліфікації.

У 2016-2017 рр. відповідно до вимог закону та згідно з вимогами Положення про проведення курсів навчання для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя, затвердженого у Національній школі суддів України, здійснено перепідготовку 21 судді, які були тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя кваліфікаційним органом за результатами кваліфікаційного оцінювання, а також організовано проведення курсів навчання для 3 суддів, які були відсторонені від здійснення правосуддя Вищою радою правосуддя в порядку накладення дисциплінарного стягнення.

Вищезазначене навчання проводилося з метою підвищення рівня кваліфікації відсторонених суддів, поглиблення їхніх знань у певній галузі права (з урахуванням висновків дисциплінарного та кваліфікаційного органів), а також набуття практичних умінь і навичок, необхідних для подальшої суддівської діяльності.

Усі судді проходили курси навчання під керівництвом куратора згідно із затвердженими Національною школою суддів України індивідуальними навчальними програмами, які формувалися для кожного судді окремо та включали теоретично-практичні навчальні заходи, проходження фахово-освітньої практики в суді, написання реферату, самостійну роботу. Тривалість курсів навчання становила не менше 120 академічних годин. За результатами навчання до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя було направлено звіти про проходження суддями курсів навчання.

4. Підготовка працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації.

До законодавчо-визначених завдань Національної школи суддів України віднесена також підготовка працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації. Така підготовка здійснювалася відповідно до програм та навчального плану, графіка підготовки працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації на 2017 рік. Освітній процес працівників апаратів судів було поділено на стаціонарну підготовку, яка тривала від 3 до 5 днів, одноденні (дводенні) тематичні семінари та дистанційне навчання.

Всього у 2017 році Національною школою суддів України було проведено 197 навчальних заходів для працівників апаратів судів, з яких стаціонарних підготовок – 82, одноденних (дводенних) семінарів, тренінгів – 111, дистанційних курсів – 4. Підготовка працівників апаратів судів здійснюється за спеціалізаціями щодо 12 категорій слухачів. У 2017 році для працівників апаратів судів організовувалися виїзні семінари на базі Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищого адміністративного суду України, апеляційних судів міста Києва та Київської області, Київського апеляційного господарського суду, в господарських судах Києва та Київської області, в апеляційних судах

Вінницької та Чернігівської областей; участь у вказаних семінарах взяли 1076 працівників апаратів судів.

Серед ключових тем, які викладалися Національною школою суддів України у 2017 році для працівників апаратів судів були: “Забезпечення готовності суду до роботи у надзвичайних ситуаціях. Планування та алгоритм дій, спрямованих на забезпечення безперервної роботи суду в умовах надзвичайних ситуацій” (для керівного складу апаратів судів); “Зміни в господарському процесуальному законодавстві за Господарським процесуальним кодексом України”, “Написання судових рішень у господарському судочинстві”; “Написання судових рішень у цивільному судочинстві”, “Проблемні питання, що виникають під час розгляду господарськими судами корпоративних спорів”, “Антикорупційне законодавство: європейські стандарти та національне законодавство”, “Діяльність слідчого судді щодо обрання запобіжних заходів, пов’язаних з обмеженням свободи” (для помічників суддів), “Організація охорони праці в судах”, “Організація та ведення військового обліку і мобілізаційної підготовки в судах”, “Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців апарату суду”, “Організація та ведення архівної справи в судах”, “Законодавче та управлінське врегулювання питань конкурсного відбору на посади державної служби в судах”, “Особливості, підстави та порядок дисциплінарної відповідальності державних службовців апарату суду” (для архіваріусів, відповідальних працівників за охорону праці, відповідальних за військовий облік, начальників відділів, працівників апаратів судів-членів конкурсних та дисциплінарних комісій).

Загалом, у Національній школі суддів України у 2017 році пройшли підготовку та підвищили свій професійний рівень 7333 працівників апаратів судів.

5. Науково-методична діяльність Національної школи суддів України.

Відповідно до ст. 105 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” Національна школа суддів України здійснює науково-методичне забезпечення діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя, вивчення міжнародного досвіду організації та діяльності судів, проводить наукові дослідження з питань удосконалення судового устрою, статусу суддів і судочинства.

Для належного змістовного наповнення проведення тренінгів у Національній школі суддів України на постійній основі розробляються нові навчальні курси, які відповідають сучасним запитам судової системи. Так, у 2017 році науковими підрозділами Національної школи суддів України розроблено і змістовно оновлено 11 навчальних курсів (у формі тренінгів) для суддів, зокрема: “Застосування статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя” (3 курси для суддів цивільної, кримінальної та адміністративної спеціалізацій), “Особливості розгляду кримінальних

проваджень про злочини у сфері господарської діяльності”; “Запобігання дискримінації та расизму”, “Процесуальний інститут слідчого судді: практика застосування. Обов’язки судді щодо захисту прав людини в контексті статті 206 КПК України”, “Перехід права власності на земельну ділянку”, “Врегулювання спорів суддею”; “Забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та населення, постраждалого від конфлікту”, “Антикорупційне законодавство та практика його застосування”, “Суддівська етика. Доброчесність судді”. У зв’язку із змінами процесуального законодавства суттєво оновлено навчальні курси для суддів щодо доказів і доказування в цивільному, адміністративному та господарському судочинстві. На початку 2018 року планується завершити розробку ще 7 нових навчальних курсів: “Роль та повноваження голів судів”, “Практичні аспекти розгляду судами кримінальних проваджень, пов’язаних з торгівлею людьми”, “Проблемні аспекти застосування норм кримінального процесуального законодавства у разі зловживання учасниками судового розгляду своїми процесуальними правами”, “Особливості розгляду справ, пов’язаних з домашнім насильством”, “Розгляд судами виборчих спорів”, “Соціономічна компетентність судді”, “Забезпечення комунікаційної політики суду суддею-спікером”.

Одним із пріоритетних напрямів діяльності Національної школи суддів України є науково-методичне забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя. З метою належного науково-методичного забезпечення проведення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України незалежних стандартизованих екзаменувань для потреб судової системи у структурі Національної школи суддів України утворено Тестологічний центр.

Для забезпечення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Національною школою суддів України у 2017 році підготовлено:

1) для проведення іспитів у процедурах кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих та апеляційних судів підготовлено 4800 тестових запитань і 40 модельних судових справ, а саме: по 1200 тестових запитань та по 10 модельних судових справ з адміністративної, цивільної, господарської та кримінальної спеціалізації.

Десять модельних судових справ з кримінальної спеціалізації для проведення іспиту під час кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Верховного Суду, включаючи формуляри та інструкції їх оцінювання;

2) 1023 тестових запитання для перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидатів на посаду судді у сфері права та 156 тестових запитань для перевірки рівня володіння державною мовою кандидатом на посаду судді;

3) вісім Програм іспитів під час кваліфікаційного оцінювання суддів апеляційних і місцевих судів на відповідність займаним посадам;

4) програму для перевірки рівня володіння державною мовою кандидатами на посаду судді та Таксономічну характеристику анонімного тестування для перевірки рівня володіння державною мовою кандидатами на посаду судді;

5) у зв’язку зі зміною процесуальних кодексів України та деяких законів України прорецензовано 4000 тестових запитань, що були раніше підготовлені

та передані Вищій кваліфікаційній комісії суддів України для забезпечення проведення іспитів у процедурах кваліфікаційного оцінювання суддів місцевих і апеляційних судів для кожного рівня та спеціалізації окремо;

б) програма іспиту для кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності і Таксономічна характеристика анонімного письмового тестування під час кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

З 2012 року Національна школа суддів України має власний друкований орган – фаховий загальнодержавний науково-практичний та науково-методичний юридичний журнал “Слово Національної школи суддів України”, який видається щоквартально.

ДОДАТОК 3

**Пропозиції Ради суддів України до робочого варіанта
Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні
(лист Ради суддів України від 23 січня 2018 року № 9рс-85/18-вих)**

ПРОПОЗИЦІЇ ДО РОБОЧОГО ВАРІАНТУ ЩОРІЧНОЇ ДОПОВІДІ ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

Проблеми становлення незалежності судової влади не є суто українським явищем, оскільки притаманні не лише країнам, що розвиваються, але й країнам із розвинутою демократією, зокрема тим, які входять до складу ЄС.

Демократичні держави давно проголосили незалежність судової влади цінністю, забезпечення якої є обов'язком держави. Відповідно, стандарти суддівської незалежності знайшли закріплення у цілому ряді європейських та міжнародних правових документів, таких як Загальна хартія суддів (ухвалена 17 листопада 1999 року в Тайпеї Центральною Радою міжнародної асоціації суддів), Європейська хартія про статус суддів (Рада Європи, 1998 рік), Рекомендація CM/Rec (2010) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 року), Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та незмінюваності суддів, Велика Хартія суддів (затверджена КРЕС 17 листопада 2010 року), Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо незалежності судової системи, частина 1: незалежність суду (прийнята 12-13 березня 2010 року), Бангалорські принципи поведінки суддів (схвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року), Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 29 листопада та 13 грудня 1985 року, тощо.

Зміст вказаних документів зводиться, зокрема, до того, що незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані поважати незалежність судових органів і дотримуватися її. На кожну державу – члена ООН покладається зобов'язання виділяти відповідні кошти, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції. Незалежність судових органів є неодмінною передумовою забезпечення неупередженого правосуддя згідно з законом та основною гарантією справедливого вирішення справи в суді. При постановленні судових рішень судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що сприймається чи може сприйматися як таке, що впливає на здатність судді приймати незалежні рішення. Судова влада повинна користуватися довірою не тільки з боку сторін у конкретній справі, але й з боку суспільства в цілому. Суддя повинен бути не тільки реально вільним від будь-якого упередження або впливу, але він повинен бути вільним від цього в очах розумного спостерігача. Всі інституції та органи влади, як національні, так і міжнародні, повинні поважати, захищати та оберігати цю незалежність. Втручання в діяльність судді з боку законодавчої та виконавчої влади не допускається. Суддя відстоює та підтримує гарантії своєї незалежності. Незалежність судді є прерогативою (привілеєм), що надається не на користь власних інтересів суддів, а на користь забезпечення верховенства закону та в інтересах тих осіб, що покладають надію на правосуддя.

Незалежність судді як принцип правосуддя означає, що суддя вирішує всі питання у судовій справі та постановляє судові рішення в умовах, що виключають сторонній вплив та втручання в його законну діяльність з боку державних, виконавчих та інших органів, громадян.

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом тільки на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу.

Таким чином, суддівська незалежність у міжнародно-правовому аспекті – це не тільки право людини на незалежний суд, але й обов'язок суду бути незалежним в процесі прийняття рішень, неупереджено виконувати свої функції, та, відповідно, обов'язок держави забезпечити таку незалежність суду від зовнішнього втручання не лише на законодавчому рівні, але і фактично, в тому числі шляхом забезпечення матеріальних та соціальних гарантій незалежності судді, його особистої безпеки та безпеки членів його сім'ї.

Отже, незалежність судді включає наступні елементи:

- зовнішня незалежність;
- внутрішня незалежність;
- матеріальні та соціальні гарантії незалежності, забезпечені державою;
- демонстрація суддями незалежності своїх дій задля формування довіри до судової влади.

Саме за наявності цих елементів у їх сукупності можна оцінити реальний стан незалежності судової влади в тій чи іншій державі.

З огляду на те, що проблеми незалежності судової влади у багатьох аспектах є спільними для європейських країн, слід враховувати вже напрацьований міжнародний досвід в питаннях забезпечення незалежності суду, закріплений в рекомендаціях Ради Європи, в тому числі щодо подолання негативних явищ на шляху забезпечення незалежності суду.

Зокрема, на особливу увагу України, яка взяла на себе зобов'язання забезпечити незалежність судової влади відповідно до стандартів Ради Європи, заслуговує затверджений 13 квітня 2016 року Комітетом Міністрів Ради Європи за результатами спільної доповіді Консультативної Ради Європейських суддів та Консультативної Ради Європейських прокурорів на тему «Проблеми для незалежності та неупередженості судової влади в державах-членах Ради Європи» План дій щодо зміцнення незалежності та неупередженості судової влади (СМ (2016) 36 final). Зазначеним документом запропоновані конкретні шляхи усунення виявлених типових проблем, які також актуальні для України, а тому при розробці національних заходів забезпечення незалежності суду його слід взяти за основу.

В процесі першого етапу судової реформи в Україні багато уваги було приділено імплементації міжнародних стандартів щодо незалежності суду у чинне законодавство та приведення його у відповідність до цих стандартів.

Зокрема, з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», розділ VIII «Правосуддя» Конституції України викладено в новій редакції. Статтями 126, 129 Конституції України гарантується незалежність і недоторканість суддів та закріплюється,

що вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за прийняте ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Також, змінено процедуру призначення на посаду судді шляхом скасування п'ятирічного випробувального терміну, та усунуто Верховну Раду України від процедури призначення суддів. Закріплено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Розмір винагороди судді встановлюється виключно законом про судоустрій (стаття 130). Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування (стаття 130-1). Крім того, вперше на конституційному рівні закріплено створення незалежного від політичного впливу органу, щонайменше половина членів якого, у відповідності до міжнародних стандартів, має бути суддями, і визначено його повноваження на прийняття всіх рішень щодо професійної кар'єри суддів, в тому числі надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою, тимчасового відсторонення судді від посади, внесення подань про призначення, переведення, звільнення суддів, дисциплінарне провадження відносно суддів, тощо.

Таким органом в Україні стала Вища рада правосуддя.

При цьому, однією з конституційних функцій Вищої ради правосуддя є вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів (пункт 7 частини 1 статті 131 Конституції України).

Законодавче забезпечення положень конституційних норм в частині правосуддя реалізовано шляхом прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 року, Закону України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII від 21.12.2016 року (який набрав чинності з 05 січня 2017 року).

Так, у відповідності до статті 1 Закону «Про Вищу раду правосуддя», Вища рада правосуддя є незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє на постійній основі, зокрема, для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Конституційні повноваження Вищої ради правосуддя щодо забезпечення незалежності суддів імплементовані у главі 10 цього Закону «Вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя», більшість з яких є новими інститутами захисту конституційних гарантій незалежності суддів, водночас деякі з них – повноваження, які раніше належали до компетенції Ради суддів України.

Так, статтею 73 Закону закріплено, що з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя Вища рада правосуддя, серед іншого: веде і оприлюднює на своєму веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання у діяльність судді, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати і ухвалює відповідні рішення; вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено і допущено

бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; ухвалює та оприлюднює публічні заяви і звернення; звертається до суб'єктів права законодавчої ініціативи, органів, які уповноважені приймати правові акти, із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя; звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апарату суду, злочинів проти правосуддя, вчинених судьями, працівниками апарату суду; готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами і установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями і оприлюднює щорічну доповідь про стан незалежності суддів в Україні; вживає інших заходів, які є необхідними для забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Ці заходи вживаються Вищою радою правосуддя з власної ініціативи, за зверненням судді, судів, органів та установ судової системи.

Цією ж нормою закріплено, що Вища рада правосуддя співпрацює, зокрема, з Радою суддів України щодо розроблення та впровадження заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Отже, Закон «Про Вищу раду правосуддя» посилається на співпрацю Вищої ради правосуддя та Ради суддів України в питаннях суддівської незалежності.

Відповідно до статті 133 Закону «Про судоустрій і статус суддів», Рада суддів України є вищим органом суддівського самоврядування та діє як виконавчий орган з'їзду суддів України.

Частиною 2 статті 126 цього Закону визначено, що суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування повинна, зокрема, сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність.

До завдань суддівського самоврядування, серед іншого, належить вирішення питань щодо зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів суддів, у тому числі захист від втручання у їхню діяльність (пункт 2 частини 4 статті 126 Закону).

До функцій Ради суддів України, які прямо стосуються забезпечення незалежності судової системи, у відповідності до частини 8 статті 133 Закону належить лише розроблення та організація виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів.

Опосередковано до цих питань можна віднести також поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності суддів; розгляд питань правового захисту суддів та їхніх сімей і прийняття відповідних рішень з цих питань; здійснення контролю за організацією діяльності судів; звернення із пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та місцевого самоврядування; здійснення контрольних функцій за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, голови Державної судової адміністрації України чи його заступників; прийняття рішень про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у

діяльності зазначених осіб (у разі, якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом).

У звітному ж році, навіть не зважаючи на законодавче обмеження своїх повноважень, Рада суддів України намагалася не стояти осторонь від процесів, які відбувалися у судовій системі, та за можливості в межах компетенції реагувала на звернення судів і суддів, які до неї надходили.

Так, за 2017 рік до Комітету Ради суддів України з питань забезпечення гарантій незалежності суддів, правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їх сімей надійшло 74 звернення, більшість з яких стосувалася питань виплати суддівської винагороди, суддівської вихідної допомоги та розміру довічного утримання судді у відставці (19), повідомлень судів про неправомірні обшуки в судах та вилучення судових справ, обшуки у адвокатів, втручання у здійснення правосуддя (17), решта – надання роз'яснень щодо відпустки судді, неоднакового нарахування премій і надбавок, ненормованого робочого дня судді, стажу роботи судді, охорони приміщень, порушення вимог щодо розподілу справ, забезпечення житлом, тощо. Частина звернень стосувалася також дискреційних повноважень Вищої ради правосуддя – щодо дисциплінарної відповідальності суддів.

З наведеного вбачається певна системність проблем, з якими до Ради суддів України у 2017 році зверталися суди і судді, які у більшості стосувалися таких елементів незалежності, як незалежність від зовнішнього втручання, а також матеріальних та соціальних гарантій суддівської незалежності.

Що стосується повідомлень суддів про втручання у їх діяльність у відповідності до статті 48 Закону «Про судоустрій і статус суддів», Рада суддів України у 2017 році припинила ведення на своєму веб-сайті реєстру повідомлень про втручання та розгляд цих повідомлень, оскільки на даний час зазначені повноваження належать Вищій раді правосуддя.

На інші питання, порушені у зверненнях суддів, Рада реагувала шляхом надання індивідуальних відповідей (роз'яснень), а по системним проблемам судової системи – шляхом прийняття окремих рішень Ради суддів України.

Зокрема, у 2017 році Радою суддів України були прийняті наступні рішення з питань, що стосуються незалежності суддів (питання щодо правового захисту суддів із зони АТО, щодо охорони приміщень, щодо протиправного перешкоджання роботі судових установ, щодо протиправного вилучення правоохоронними органами матеріалів судових справ, щодо переведення суддів ліквідованих судів (м. Херсон):

- рішення № 16 від 03.03.2017 р. "Щодо розгляду звернення суддів Донецької та Луганської областей, що припинили роботу», яким захищено право суддів із зони АТО, Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, тимчасово прикріплених до Рубіжанського міського суду Луганської області, Слов'янського міськрайонного суду Донецької області, апеляційного суду Київської області, господарського суду Київської області та господарського суду міста Києва, на отримання суддівської винагороди після 30 березня 2017 року (коли вони за законом втратили статус прикріплених до цих судів) та до моменту переведення їх на посаду судді, звільнення з посади або іншим чином

вирішення питання щодо правового та соціального захисту цих суддів. Слід також зазначити, що до прийняття Радою суддів України рішення № 11 від 04.02.2016 року суддям цієї категорії взагалі не виплачувалася суддівська винагорода;

- рішення № 39 від 08.06.2017 року «Про факти втручання у діяльність суддів щодо здійснення правосуддя в Одеській області» є реакцією Ради суддів на протиправні дії невідомих осіб, через які було вимушено припинено розгляд справ в Одеському апеляційному господарському суді та господарському суді Одеської області. Наслідком цих дій стало пошкодження майна суду, а також застосування фізичного насильства до працівників апарату суду та суддів. Прикриваючись патріотичними гаслами, невідомі особи поводили себе агресивно, провокували працівників Національної поліції, застосовували до них фізичний тиск. У зв'язку з зазначеними діями та неможливістю здійснювати правосуддя Одеським апеляційним господарським судом та господарським судом Одеської області в умовах тиску та враховуючи рекомендації Ради суддів України, викладені у рішенні від 06.10.2016 року № 69 «Щодо неналежної охорони судів», на спільних зборах суддів обох судів прийнято рішення про припинення розгляду справ, призначених на 07.06.2017 року. В свою чергу, Рада суддів України висловила позицію, що події, які відбулися біля Одеського апеляційного господарського суду та господарського суду Одеської області, є незаконним втручанням в діяльність суддів і впливом на суд;

- рішення № 26 від 18.05.2017 року «Щодо призначення (переведення) суддів» прийнято за результатами розгляду відкритого звернення зборів суддів Херсонського міського суду Херсонської області щодо заповнення штату суду (відповідно до Указу Президента України від 19.01.2016 № 15/2016 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» ліквідовано Дніпровський, Комсомольський та Суворовський районні суди м. Херсона та утворено Херсонський міський суд Херсонської області. Останній розпочав процесуальну діяльність з 04.04.2016 (наказ в.о. Голови Херсонського міського суду Херсонської області від 30.03.2016 № 03-03/01 «Про початок діяльності Херсонського міського суду Херсонської області»), у зв'язку з чим ліквідовані суди припинили свою процесуальну діяльність. Водночас, не всі судді ліквідованих судів були переведені до новоствореного суду, у зв'язку з чим Рада суддів України вирішила звернутись до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя щодо пришвидшення процедури призначення суддів Херсонського міського суду Херсонської області;

- рішення № 68 від 03.11.2017 року «Про випадки вилучення органами досудового розслідування судових справ» прийнято у зв'язку з надходженням численних звернень суддів щодо вилучення матеріалів справ, які перебувають в провадженні суду та не закінчені розглядом. У попередніх рішеннях Ради суддів України вже зазначалося, що порушенням принципів самостійності судів та незалежності суддів слід вважати, зокрема, витребування від судді пояснень з питань, які підлягають чи були предметом обговорення у нарадчій кімнаті, або спроби розкриття таємниці постановлення рішення в інший спосіб, витребування чи вилучення судових справ, розгляд яких не завершено, а також отримання матеріалів судових справ (копій документів, які містяться у

справі, виписок з неї тощо) з порушенням встановленого законом порядку (неповноважним суб'єктом, без належного документального оформлення, тощо). У рішенні зазначено, що вилучення матеріалів судових справ, які перебувають у провадженні суду будь-якої юрисдикції, органами досудового розслідування не ґрунтується на кримінальному процесуальному законі та може бути передумовою грубого порушення прав учасників такого судового провадження. З огляду на те, що незалежність суддів є складовою права на справедливий суд, не може бути виправданим потребами досудового розслідування застосування заходів забезпечення кримінального провадження, зокрема тимчасовий доступ до речей і документів, а також отримання матеріалів судових справ, які перебувають у провадженні судді, або справ, розгляд яких не є завершеним (рішення у справі не набрало законної сили; справа переглядається в апеляційному чи касаційному порядку, за нововиявленими обставинами; не вичерпані всі процесуальні можливості оскарження судових рішень). У разі ж звернення слідчого за погодженням з прокурором чи прокурора із клопотанням про надання тимчасового доступу до матеріалів справи відповідної судової юрисдикції слідчий суддя вправі надати тимчасовий доступ лише для ознайомлення з матеріалами справи, виготовлення їх копії, виписки. Вилучення матеріалів судових справ не допускається. Рада суддів України підтримала свою позицію з цих питань, висловлену у рішеннях від 04.02.2016 року № 12 та від 04.11.2016 року № 73, та зазначила, що при вилученні матеріалів судових справ, що перебувають у провадженні суду та розгляд яких не завершено, при проведенні слідчих дій на досудовому розслідуванні кримінальних проваджень продовжуються вчинятися дії, які посягають на незалежність органів судової влади і тим самим унеможливають забезпечення права на справедливий суд та мають ознаки впливу на суд, а також будуть перешкодою для здійснення правосуддя. З огляду на це, суддям рекомендовано в разі вилучення оригіналів матеріалів судових справ, що перебувають у провадженні суду та розгляд яких не завершено, повідомляти про такі випадки Вищу раду правосуддя; голові Ради суддів України доручено із зазначеною інформацією повторно звернутися до Генерального прокурора України для вжиття заходів щодо забезпечення гарантій незалежності суддів по вказаних фактах вилучення судових справ, про які поінформувати Раду суддів України; звернуто увагу суддів на необхідність врахування особливого правового статусу матеріалів судової справи під час розгляду клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження і клопотань про проведення слідчих (розшукових) дій та встановлених порядку і підстав проведення обшуку приміщень судів та суддів, їх житла, дотримання про цьому усіх вимог Кримінального процесуального кодексу України та відповідних положень Конституції України;

- рішення № 78 від 07.12.2017 року "Про стан охорони приміщень судів України", яке було прийнято після трагічних подій у Нікопольському міськрайонному суді Дніпропетровської області та стало реакцією Ради суддів України на ситуацію з неналежним забезпеченням охорони в судах. Зокрема, було вирішено звернутися до Голови Національної поліції України та Командувача Національної гвардії України з вимогою забезпечити безпеку судових установ, суддів, працівників апаратів судів та вжити заходи щодо

усунення загрози безпеки суддів. Голові Державної судової адміністрації України запропоновано в термін до 15 грудня 2017 року внести до Вищої ради правосуддя подання про призначення нового керівника Державної установи "Служба судової охорони". Також, Державній судовій адміністрації України та її територіальним управлінням було доручено терміново здійснити перевірку наявності та технічного стану, а у разі відсутності, закупівлю спеціального обладнання (ручних металошукачів, металевих рамок, відеокамер, камер схову) для забезпечення охорони судових установ, суддів, працівників апаратів судів, а також у строк до 20 січня 2018 року розробити Правила безпеки суду. Головам судів, начальникам територіальних управлінь Державної судової адміністрації України, керівникам апаратів судів доручено забезпечити фактичне використання ручних металошукачів, металевих рамок, відеокамер для перевірки відвідувачів судів;

- рішення №76 від 07 грудня 2017 року "Щодо неналежної реалізації положень Закону України "Про державний захист працівників суду". Вказане рішення констатує неналежний захист з боку держави та неналежний рівень безпеки суддів в Україні на протязі тривалого часу (з огляду на численні випадки посягань на життя, здоров'я, майно суддів, які так і не були належним чином розслідувані), що призводить до дестабілізації діяльності судової влади, становить загрозу утвердження принципу верховенства права, підриває основи правопорядку в державі, завдає непоправної шкоди авторитету України на міжнародній арені. Рада суддів України наполягає на негайному запровадженні превентивних та захисних механізмів з метою недопущення аналогічних випадків у подальшому та ретельного об'єктивного розслідування всіх без винятку протиправних дій щодо життя та здоров'я суддів, працівників апарату судів та майна судів. У зв'язку з цим, Рада суддів України визнала практичну реалізацію положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» неналежною, та вирішила звернутися до Генерального прокурора України Луценка Ю.В. щодо необхідності посилення нагляду за додержанням законів стосовно забезпечення державного захисту судів, суддів і працівників апарату судів, а також стосовно розгляду повідомлень суддів і судів про вчинення кримінальних правопорушень відповідно до вимог КПК України та прийняття невідкладних заходів щодо об'єктивного неупередженого розслідування проваджень у розумні строки за фактами вбивств та насильства стосовно суддів, членів їх сімей, близьких родичів та працівників апаратів судів, які перебувають у провадженні органів досудового слідства, а також звернутися до Міністра внутрішніх справ України Авакова А.Б. щодо необхідності неухильного виконання вимог закону про забезпечення громадського порядку в судах та охорони приміщень судів; захисту життя та здоров'я суддів, працівників апарату судів та учасників судового процесу.

У 2017 році Радою суддів України також проводилися перевірки організації роботи у окремих судах (зокрема, за зверненнями суддів цих судів стосовно втручання у їх роботу, порушення їх прав з боку голів судів та/або інших суддів, працівників апарату суду (Октябрьський районний суд м. Полтави, Южноукраїнський районний суд Миколаївської області,

Городищенський районний суд Черкаської області), а також за зверненнями інших осіб (Томаківський районний суд Дніпропетровської області, Львівський апеляційний адміністративний суд).

На реалізацію контрольних функцій Ради суддів України за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, у 2017 році Радою суддів України було прийнято 4 рішення стосовно роз'яснення окремих питань врегулювання конфлікту інтересів (рішення № 34 від 08.06.2017, № 35 від 08.06.2017, № 46 від 07.09.2017, № 75 від 07.12.2017). Зокрема, окремо було звернуто увагу суддів на те, що Рада суддів України є єдиним органом, до компетенції якого належать питання щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в судовій системі.

У звітному році Рада суддів України також неодноразово висловлювала свою публічну позицію щодо ключових системних проблем у судовій системі. Окремі позиції Ради суддів в подальшому були підтримані XV позачерговим з'їздом суддів України та знайшли свою реалізацію у рішеннях цього з'їзду.

До основних таких позицій слід, зокрема, віднести питання щодо:

а) розміру суддівської винагороди, виплата якої була поставлена законодавцем у залежність від проходження або не проходження суддями процедури кваліфікаційного оцінювання;

б) звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо необхідності пришвидшення проведення кваліфікаційного оцінювання суддів, зокрема, забезпечення його проведення протягом 2017 року;

в) звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя з вимогою якнайшвидшого вирішення питання щодо переведення, тимчасового відрядження або призначення на посади безстроково суддів Донецької, Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;

г) звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради правосуддя щодо завершення процедур призначення суддів за переданими матеріалами та рекомендаціями про обрання суддів безстроково;

д) звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо невідкладного затвердження єдиного порядку оцінювання суддів на відповідність займаній посаді та графіку такого оцінювання всіма суддями;

е) звернення до Державної судової адміністрації України щодо необхідності врахування при проведенні оптимізації судів показників судового навантаження, особливостей впровадження нового процесуального законодавства, забезпечення принципу доступності правосуддя, транспортного сполучення та географічного розташування судів;

ж) звернення до Вищої ради правосуддя з пропозицією при вирішенні питань, пов'язаних з реорганізацією та ліквідацією судів проводити консультації, зокрема, з Консультативною радою голів судів, Радою суддів України, іншими органами суддівського самоврядування;

з) звернення до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо неприпустимості застосування конкурсних засад при вирішенні питання переведення суддів місцевих судів до новоутворених окружних місцевих судів того самого рівня;

і) звернення до Державної судової адміністрації України щодо якнайшвидшого створення Служби судової охорони задля забезпечення належного правопорядку та безпеки в органах та установах системи правосуддя.

Крім того, з урахуванням тексту робочого варіанту Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні пропонуємо також внести наступну інформацію.

1) У підпункті 3) пункту 5 розділу II Щорічної доповіді зазначено тезу про «Забезпечення можливості переведення суддів без конкурсу до інших судів *того самого рівня* у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду як гарантія їх незмінюваності в контексті реформування системи судоустрою та зміни мережі судів».

За чинною редакцією частини 3 статті 82 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду допускається переведення суддів без конкурсу до інших судів *того самого або нижчого рівня*.

Тобто, зазначену тезу, викладену у Щорічній доповіді, слід привести у відповідність до положень чинного законодавства.

2) Пункт 10 розділу II Щорічної доповіді «Порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів» містить посилання на проблему забезпечення охорони судів і суддів, а саме, такі її складові, як: законодавче забезпечення; неузгодження переліків об'єктів охорони між Національною поліцією та Національною гвардією; Служба судової охорони – проблема створення.

По-перше, на даний час відповідною постановою КМУ вже узгоджено перелік об'єктів охорони між НПУ та Нацгвардією.

По-друге, проблемі охорони приміщень судів та безпеки відвідувачів суду, суддів та працівників апарату у Щорічній доповіді має бути приділено значно більше уваги, особливо після трагічних подій в Нікопольському міськрайонному суді.

Зокрема, можна зазначити, що вказані події стали логічним наслідком ігнорування уповноваженими органами держави неодноразових звернень Ради суддів України, спільних звернень керівників органів та установ судової влади щодо неприпустимості неналежного здійснення охорони судів. В умовах, коли з боку окремих народних депутатів, посадовців, керівників підрозділів МВС, прокуратури та інших державних установ останніми роками нормою стали заклики, спрямовані на паплюження органів судової влади та підрив її авторитету, коли будь-хто, включаючи посадовців, вважав можливим відкрито звинувачувати суд у всіх негараздах, що відбувалися в державі, а так звані «активісти», які влаштовували на подвір'ях судів явно оплачені кимось із зацікавлених у розгляді конкретних справ осіб «акції протесту» з палаючими шинами або сміттєвими баками та зеленкою, залишалися безкарними – у суспільстві виникло усвідомлення відсутності жодних наслідків за посягання на незалежність судової влади, втручання в роботу судових установ, приниження суду, суддів або навіть фізичне насильство відносно них.

Внаслідок цього маємо суд без належної охорони, з можливістю вільного доступу до його приміщень радикально налаштованих (а в окремих випадках - і озброєних) осіб, які блокують роботу судів, перешкоджають розгляду конкретних справ, безкарно принижують суддів, працівників апарату, інших відвідувачів, та, без сумніву, становлять загрозу для всіх присутніх, в тому числі для учасників процесу та решти відвідувачів суду.

Єдиним виходом з цієї ситуації, заручниками якої стали не лише судді, але й всі без виключення відвідувачі суду, є якнайшвидше створення та початок роботи відомчої Служби судової охорони. З цією метою, на останньому засіданні Ради суддів України 07.12.2017 року було прийнято рішення про звернення до Вищої ради правосуддя щодо призначення керівника Державної установи «Служба судової охорони».

Одночасно, Державній судовій адміністрації України доручено терміново здійснити перевірку всіх судових установ України на предмет наявності та технічного стану спеціального обладнання для забезпечення охорони приміщень судів (зокрема, металошукачів, рамок металодетекторів, відеокамер, камер схову для зберігання габаритних речей відвідувачів суду). Також, Державна судова адміністрація України у найкоротші терміни має розробити Правила безпеки в судах, які в подальшому стануть підставою для перегляду посадових обов'язків, в тому числі, вже працюючих в судах судових розпорядників.

В умовах, що склалися, тільки злагодженими зусиллями всіх державних органів та установ, до компетенції яких на даний час належить вирішення вказаних питань, можливо повернути громадянам, суддям, працівникам суду відчуття безпеки під час перебування їх у приміщенні суду.

А тому слід пропонується у якості пропозицій щодо врегулювання у подальшому неврегульованих питань та з метою вдосконалення процедур пришвидшити внесення головою Державної судової адміністрації України подання про призначення керівника Державної установи «Служба судової охорони». та у подальшому передбачити його призначення за наслідками конкурсних процедур.

3) Пункт 11 розділу II Щорічної доповіді «Матеріальне та соціальне забезпечення судді» містить суто теоретичне та відірване від реалій посилення на те, що «Рівень винагороди суддям за виконання ними своїх професійних обов'язків має бути таким, щоб захистити їх від тиску, що може спричинити вплив на їхні рішення. Матеріальне та соціальне забезпечення суддів регулюється виключно Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами».

Насправді, з січня 2017 року питання суддівської винагороди у тому вигляді, як воно закріплено на рівні чинного законодавства, розділило працюючих суддів на 2 окремі групи – тих, хто отримує суддівську винагороду у належному розмірі, і тих, хто її не отримує. При цьому, судді виконують одну і ту ж саму роботу, мають однаковий статус, до них пред'являються однакові вимоги та вони несуть однакову відповідальність у разі дисциплінарного проступку, водночас, рівень їх винагороди залежить від об'єктивного чинника – проходження чи не проходження ними кваліфікаційного оцінювання, що не залежить від їх особистої волі або бажання.

Такий підхід свідчить про наявність ознак дискримінації у питаннях суддівської винагороди та порушення принципу рівності суддів, як однієї з ознак незалежності

Зазначене стало можливим у зв'язку з набранням з 01 січня 2017 року чинності окремими законодавчими актами, які допускають неоднозначне тлумачення порядку нарахування та розміру суддівської винагороди через зміну законодавцем розрахункової величини для обчислення посадового окладу судді з мінімальної заробітної плати на прожитковий мінімум.

Так, частиною третьою статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р. (в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1774-VIII від 06.12.2016 р.) визначено базовий розмір посадового окладу судді, виходячи із передбаченого законом на кожний окремий рік прожиткового мінімуму для працездатних осіб, розмір якого встановлено на 1 січня календарного року. При цьому, пунктом 24 Прикінцевих та перехідних положень цього Закону передбачено поступове підвищення посадового окладу судді, починаючи з 01 січня 2017 року, і доведення його до рівня, визначеного частиною третьою статті 135 Закону, у 2020 році. Водночас, у відповідності до пункту 22 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р., право на отримання суддівської винагороди у розмірах, визначених цим законом, мають лише судді, які за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердили відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді) або призначені на посаду за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим законом. До проходження кваліфікаційного оцінювання, у відповідності до пункту 23 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р., суддя отримує суддівську винагороду, визначену відповідно до положень Закону України

«Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 р., зокрема, статті 133 цього Закону, якою визначено розмір посадового окладу судді місцевого суду 10 мінімальних заробітних плат.

Таким чином, на даний час питання обчислення суддівської винагороди визначаються Законами України «Про судоустрій та статус суддів» одночасно і у новій, і у попередній редакції, в залежності від проходження суддями кваліфікаційного оцінювання. При цьому, розрахунковою одиницею посадового окладу судді за Законом 2010 року є мінімальна заробітна плата, а за Законом 2016 року – прожитковий мінімум для працездатних осіб.

Крім того, законодавець у пункті 3 Розділу II Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1774-VIII від 06.12.2016 р., який набрав чинності з 1 січня 2017 року, визначив, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат. До внесення змін до Законів України щодо незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини, вона застосовується у розмірі 1 600 грн.

Саме ця розрахункова одиниця (1 600 грн.) застосовувалася у 2017 році для обчислення суддівської винагороди суддям до проходження ними кваліфікаційного оцінювання. Враховуючи, що абсолютна більшість суддів України на даний час ще не проходила кваліфікаційного оцінювання з причин, не залежних від їх волі або бажання (оскільки таке оцінювання не було призначено відносно них та, відповідно, не було проведено Вищою кваліфікаційною комісією суддів України), у 2017 році вони отримували заробітну плату у розмірі 16 000 грн. – для першої інстанції (1 600 * 10), та 17 600 грн. – для апеляційної інстанції (1 600 * 10 з урахуванням коефіцієнту 1,1).

Отже, працюючий суддя отримує заробітну плату нижче, ніж працівник прокуратури, НАБУ, НАЗК, а в окремих випадках – ніж помічник судді або секретар судового засідання?

Відповідно, таке законодавче врегулювання питання суддівської винагороди не лише посягає на гарантії суддівської незалежності, але й порушує конституційні приписи – зокрема, статті 130 Основного Закону, якою передбачено, що розмір винагороди судді визначається виключно законом про судоустрій. Аналогічні положення закріплені як частиною 1 статті 135 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р., так і частиною 1 статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 2453-VI від 07.07.2010 р., якими передбачено, що суддівська винагорода регулюється виключно законом про судоустрій та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

Натомість, всупереч наведеному вище конституційним та законодавчим приписам, положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» № 1774-VIII від 06.12.2016 р. щодо незастосування мінімальної заробітної плати як розрахункової величини для визначення посадових окладів працівників, у 2017 році застосовувалися для визначення розміру посадового окладу суддів до проходження ними

кваліфікаційного оцінювання, що і призвело до звуження гарантій незалежності суддів та наявних ознак дискримінації у питаннях оплати праці.

З метою дотримання права працюючих суддів на отримання суддівської винагороди у належному розмірі, а також збереження гарантій суддівської незалежності, доцільним є внесення змін до чинного законодавства шляхом виключення пункту 22 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII від 02.06.2016 р., згідно якого, право на отримання суддівської винагороди у розмірах, визначених цим законом, мають лише судді, які за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердили відповідність займаній посаді (здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді) або призначені на посаду за результатами конкурсу, проведеного після набрання чинності цим законом або будь яких інших змін які відновлюють принцип рівності суддів.

Одним з можливих варіантів змін існуючого законодавства є внесення змін у процедуру оцінювання суддів з метою її спрощення, пришвидшення та звільнення ВККС України від непомірного навантаження.

4) Щодо підстав дисциплінарної відповідальності суддів.

Слід зазначити, що нечіткість формулювань підстав дисциплінарної відповідальності суддів, яка закріплена у статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є загрозою для незалежності суддів. За нинішніх умов, потенційно будь-який суддя може бути притягнутий до відповідальності (строки, несвоєчасність внесення копії судового рішення до Єдиного державного реєстру судових рішень, та інші).

В умовах кадрової нестачі суддів (яка має тенденцію до зростання), та, відповідно, надмірного навантаження на тих суддів, які продовжують здійснювати судочинство, а також зважаючи на істотну зміну процесуального законодавства (набрання законної сили з 15 грудня 2017 року новими процесуальними кодексами), яке підлягає застосуванню навіть до нерозглянутих справ, без надання жодного перехідного періоду, Вища рада правосуддя є перевантаженою безпідставними зверненнями, що об'єктивно позбавляє цей орган можливості виконувати інші найважливіші функції при реформуванні судової влади та здійснення заходів щодо незалежності суддів.

Крім того, відповідно до звіту GRECO 19-23 червня 2017 рік за результатами четвертого раунду оцінки запобігання корупції серед народних депутатів,ю суддів та прокурорів (пункт 183) деякі підстави притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності містять деякі нечіткі формулювання, наприклад « поведінка, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя і «дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду», а тому GRECO рекомендувало сформулювати визначення дисциплінарних порушень які, стосуються поведінки суддів, більш чітко та замінити на конкретне формулювання відповідного правопорушення.


А тому вкрай потребує удосконаленню чіткість формулювання підстав дисциплінарної відповідальності суддів з відповідним внесенням змін до діючого законодавства.

Крім того, пропонується внести до робочого варіанту Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні усі або більшу частину зауважень, висловлених GRECO у зазначеному звіті, оскільки питання запобігання корупції та корупційних ризиків у судах нерозривно пов'язані з питаннями незалежності суддів, впливу на них та здійснення незалежного правосуддя.

Зазначені пропозиції опрацьовані Комітетом Ради суддів України з забезпечення гарантій незалежності суддів, правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їх сімей та пропонуються для врахування у робочому варіанті Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні.

З повагою

**Голова
Ради суддів України**



В. Сімоненко

