

ВИЩА
РАДА
ПРАВОСУДДЯ



ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ
за 2019 рік

**ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ
В УКРАЇНІ**

(стисла редакція)

ТА ВИСНОВКИ ЕКСПЕРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Це видання здійснено в рамках проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом з прав людини. Просимо зауважити, що позиції авторів видання можуть не відображати позиції Ради Європи.

ЗМІСТ

1. Щорічна доповідь за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (стисла редакція).....	3
2. Огляд Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» за 2019 рік.....	33
3. Аналіз Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» за 2019 рік (короткий виклад).....	55



ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

ЩОРІЧНА ДОПОВІДЬ

за 2019 рік

(стисла редакція)

*Затверджено рішенням Вищої ради правосуддя
від 9 квітня 2020 року № 933/0/15-20*

м. Київ, 2020 рік

ВСТУП

Незалежність і недоторканність суддів гарантується статтями 126 і 129 Конституції України, якими встановлено, що судді при здійсненні правосуддя незалежні й керуються верховенством права¹.

У доповіді надано визначення поняттю «незалежність судді», відповідно до якого її визначено як неупередженість, безсторонність судді під час здійснення правосуддя відповідно до принципу верховенства права, свободу судді від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, будь-яких фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань.

Ця щорічна доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні є документом, у якому міститься (а) огляд основних досягнень та проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням у 2019 році суддівської незалежності, а також (б) аналіз типових випадків, що розцінюються суддями як втручання у їхню діяльність щодо здійснення правосуддя, та правових позицій, сформованих Вищою радою правосуддя за результатами розгляду повідомлень суддів у 2019 році. Окрім того, у доповіді здійснено спробу теоретичного узагальнення щодо самого поняття «втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя», понять «незалежність судді» та «незалежність суду».

¹ Конституція України.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 21.11.2019).

ЧАСТИНА А.

ОГЛЯД ВАЖЛИВИХ ПОДІЙ, ЗАХОДІВ ТА ПРОБЛЕМ, ЩО ВПЛИНУЛИ НА СТАН СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

1. ПОЧАТОК РОБОТИ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ

18 та 28 березня 2019 року Вища рада правосуддя розглянула рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо призначення кандидатів на посаду судді Вищого антикорупційного суду. За результатами їх розгляду Президентіві України внесено подання про призначення 38 кандидатів, з яких 11 – на посади суддів Апеляційної палати Вищого антикорупційного суду та 27 – на посади суддів Вищого антикорупційного суду.

5 вересня 2019 року Вищий антикорупційний суд розпочав свою роботу.

Кількість справ та матеріалів, розгляд яких Вищий антикорупційний суд завершив станом на 31 грудня 2019 року, становила 3 819, з яких 3 368 справ – як суд першої інстанції та 451 справа – як суд апеляційної інстанції.

Остаточні висновки щодо ефективності Вищого антикорупційного суду можна буде зробити не раніше завершення першого року його роботи, проте і вказана інформація дає можливість відзначити позитивну тенденцію діяльності цього суду.

2. ЗАКОНОДАВЧІ ЗМІНИ У СФЕРІ СИСТЕМИ ПРАВОСУДДЯ

Згідно з Висновком № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення 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 як рекомендація².

Президентом України 29 серпня 2019 року передано на розгляд Верховної Ради України та визначено як невідкладний проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», реєстраційний № 1008 від 29 серпня 2019 року (далі – законопроект № 1008 або Закон № 193-IX).

Рішенням від 5 вересня 2019 року № 2356/0/15-19 Вища рада правосуддя затвердила консультативний висновок щодо законопроекту № 1008, у якому вказала на ряд застережень.

Верховною Радою України в першому читанні за основу 12 вересня 2019 року прийнято законопроект № 1008. Застереження Вищої ради правосуддя, викладені в обов'язковому до розгляду консультативному висновку, залишені без будь-якої уваги.

До другого читання текст законопроекту № 1008 було змінено. Оновлений текст законопроекту № 1008 до Вищої ради правосуддя для надання консультативного висновку не надходив.

² Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства, пункт 87.

Під час голосування Верховною Радою України за вказаний законопроект при його розгляді у другому читанні після відхилення правки № 195, яка стосувалася звільнення з посад членів Вищої ради правосуддя за погодженням принаймні двох міжнародних експертів, Верховна Рада України повернулася до її розгляду та без будь-якої мотивації змінила текст законопроекту № 1008, а саме доповнила його положенням: «Рішення про звільнення з посади члена Вищої ради правосуддя з підстав, зазначених у пунктах 3–6 частини першої цієї статті, приймається за поданням Комісії з доброчесності та етики на спільному засіданні Вищої ради правосуддя і Комісії з питань доброчесності та етики протягом п'яти днів після надходження подання. Рішення про звільнення члена Вищої ради правосуддя вважається прийнятим, якщо подання не буде відхилене на спільному засіданні Вищої ради правосуддя та Комісії з питань доброчесності та етики більшістю голосів учасників засідання за умови, що за це проголосувало принаймні два міжнародні експерти – члени Комісії з питань доброчесності та етики»³.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судову систему і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», прийнятий Верховною Радою України 16 жовтня 2019 року, набрав чинності 7 листопада 2019 року – з дня, наступного за днем його опублікування (крім підпункту 16 пункту 1 розділу І цього Закону, який набрав чинності з 1 січня 2020 року).

Законопроект № 1008 був негативно оцінений органами системи правосуддя та професійними юридичними організаціями.

Зокрема, 16 вересня 2019 року висновок щодо законопроекту № 1008 ухвалив Пленум Верховного Суду, який зауважив, що цей законопроект «... формує потенційні загрози незалежності всіх суддів, а його прийняття призведе до реального посягання на їх незалежність та матиме негативний вплив на дію верховенства права як невід'ємну складову правової держави», а «перегляд наявних дисциплінарних процедур стосовно суддів, що передбачено законопроектом № 1008, звужує гарантії суддівської незалежності та порушує принцип правової визначеності»⁴.

Відкрите звернення⁵ щодо законопроекту № 1008 ухвалене Радою суддів України.

Крім того, численні застереження до положень законопроекту № 1008 висловлювалися також представниками громадянського суспільства, бізнесу та міжнародними партнерами.

Так, в офіційному листі представників дипломатичного корпусу в Україні щодо законопроекту № 1008 висловлено «занепокоєння стосовно відповідності деяких частин законопроекту принципу незалежності суддів»⁶.

Низку критичних зауважень щодо законопроекту № 1008 містив спільний лист від 11 вересня 2019 року Представництва ЄС в Україні та Посольства Канади.

³ Стенограма пленарного засідання. Засідання двадцять третє. Зал засідань Верховної Ради України. 16 жовтня 2019 року, 10 година. URL: <https://portal.rada.gov.ua/meeting/stenoqr/show/7245.html> (дата звернення: 23.12.2019).

⁴ Висновок Пленуму Верховного Суду щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (реєстр. № 1008 від 29 серпня 2019 року). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Visnovok_postanova_11.pdf?fbclid=IwAR2lblVg6MrPON7axTOItzYwJzKt6XSq3NbUTX6uqs4VyF_qo0r1f9d8sOE (дата звернення: 18.11.2019).

⁵ Відкрите звернення Ради суддів України щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» № 1008 від 29 серпня 2019 року. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/news/rsu1008-571f9278a3.pdf> (дата звернення: 24.12.2019).

⁶ URL: <http://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Razumkov.pdf> (дата звернення: 24.12.2019).

Експерти Ради Європи вказали на недоліки законопроекту № 1008 у контексті відповідності стандартам та рекомендаціям Ради Європи⁷.

Генеральний Секретар Ради Європи Марія Пейчинович-Бурич у листі від 1 жовтня 2019 року, адресованому Міністру закордонних справ України Вадиму Пристайку, висловила занепокоєння щодо запропонованих законопроектом № 1008 «широкомасштабних змін, які можуть мати серйозні наслідки для незалежності судової системи»⁸.

Відповідні застереження було висловлено Американською торговельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією та Спілкою українських підприємців⁹, а також тимчасово повіреною у справах Представництва ЄС в Україні Аннікою Вайдеманн¹⁰.

За запитом Моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи на початку грудня 2019 року Венеціанська комісія оприлюднила висновок щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, що був прийнятий на її 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6–7 грудня 2019 року).

У цьому висновку надано оцінку положенням законопроекту № 1008, прийнятого як Закон України № 193-IX¹¹.

Закон України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» прийнято Верховною Радою України до отримання відповідного висновку Венеціанської комісії.

При прийнятті цього Закону думку професійного експертного середовища, міжнародних партнерів та представників системи правосуддя належним чином не враховано.

Верховний Суд відповідно до рішення Пленуму Верховного Суду від 15 листопада 2019 року звернувся до Конституційного Суду України з поданням щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» у редакції Закону № 193-IX¹².

Конституційний Суд України запитом від 10 грудня 2019 року № 362-13/5332 звернувся до Вищої ради правосуддя та запропонував висловити позицію щодо суті питань, порушених у відповідному конституційному поданні Верховного Суду.

У відповідь на вказаний запит рішенням Вищої ради правосуддя від 16 січня 2020 року № 98/0/15-20 затверджено позицію Вищої ради правосуддя щодо конституційного подання Верховного Суду¹³, текст якої надано Конституційному Суду України до розгляду відповідного конституційного подання.

⁷ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Opinion_UKR_final.pdf

⁸ <https://rm.coe.int/prystaiko-mfa-ukraine-01-10-19/16809800ea>

⁹ http://chamber.ua/Media/News/12725?fbclid=IwAR0bUNJf6CAkh8bl_owjYrU_YV5Zi-XtsdvMPaG7z5CFEhr4QEJ-MOXs96g

¹⁰ Див. URL <https://www.facebook.com/EUDelegationUkraine/posts/2703640063013938>

¹¹ Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, прийнято Венеціанською комісією на її 121-му пленарному засіданні (Венеція, 6–7 грудня 2019 року). URL: <https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verxovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya/> (дата звернення: 23.12.2019).

¹² http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/4_7155_2019.pdf

¹³ Про затвердження позиції Вищої ради правосуддя щодо конституційного подання Верховного Суду: рішення Вищої ради правосуддя від 16 січня 2020 № 98/0/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/1605> (дата звернення: 06.02.2020).

11 березня 2020 року Конституційний Суд України ухвалив рішення № 4-р/2020¹⁴ у зазначеній справі (справа № 1-304/2019 (7155/19)), яким, зокрема, визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), ряд положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Закону України «Про Вищу раду правосуддя» у редакції Закону № 193-IX.

Ще одним яскравим прикладом законодавчих змін у сфері системи правосуддя стало прийняття Верховною Радою України 31 жовтня 2019 року Закону № 263-IX¹⁵, який передбачає *додаткові підстави припинення повноважень судді, які не передбачено Конституцією України.*

Зазначене вище дало підстави для констатації безпрецедентної тенденції наступу на незалежність суду шляхом внесення Верховною Радою України змін до законодавства щодо судової влади та судоустрою, які не лише порушують закріплені Конституцією України принципи незалежності суду, а й посягають на дію принципу поділу влади, закріпленого статтею 6 Основного Закону України.

Крім того, у 2019 році Вища рада правосуддя затвердила консультативний висновок до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», реєстраційний № 1066 від 29 серпня 2019 року (рішення ВРП від 17 вересня 2019 року № 2496/0/15-19).

У вказаному консультативному висновку Вищої ради правосуддя зазначено, що змінами, закладеними у законопроект № 1066, Вища рада правосуддя, яка є конституційним органом нарівні з іншими вищими органами державної влади, діяльність яких визначена Конституцією України, прирівнюється до міністерств та інших державних органів, які є лише складовою виконавчої влади та підконтрольні Кабінету Міністрів України.

Отже, законодавець фактично змінює правовий статус Вищої ради правосуддя та знижує її статус порівняно з Верховним Судом та вищими спеціалізованими судами, участь у формуванні яких бере саме Вища рада правосуддя. Вказане не відповідає Конституції України та стандартам Ради Європи.

Висновок Вищої ради правосуддя вчергове був залишений Верховною Радою України без належної уваги під час розгляду законопроектів № 1066.

Натомість 19 вересня 2019 року вказаний законопроект було прийнято Верховною Радою України. 25 вересня 2019 року Закон України № 117-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» набрав чинності.

Загалом у 2019 році спостерігалось збільшення кількості законодавчих ініціатив, які загрожують конституційним гарантіям незалежності суддів.

Так, у жовтні 2019 року до Верховної Ради України передано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо вдосконалення порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів» (реєстр. № 2271 від 16 жовтня 2019 року)¹⁶.

¹⁴ URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p_2020.pdf (дата звернення: 13.03.2020).

¹⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів: Закон України від 31 жовтня 2019 року № 263-IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/263-IX> (дата звернення: 14.01.2020).

¹⁶ URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67098

Зазначеним проектом закону передбачено можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності у випадку скасування або зміни судового рішення, в ухваленні якого суддя брав участь, що суперечить Висновку КРЕС № 18 (2015) «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії», де наголошено, що «у відповідності з основним принципом судової незалежності, система оскарження – в принципі єдиний шлях, яким судові рішення може бути скасовано або змінено після того, як його було винесено, і це єдиний спосіб, в який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, якщо тільки їхні дії не є недобросовісними умисно»¹⁷.

14 листопада 2019 року Вища рада правосуддя ухвалила консультативний висновок до законопроекту № 2271, відповідно до якого негативно оцінила цей законопроект як такий, що може завдати шкоди авторитету правосуддя та є загрозою незалежності суддів¹⁸.

Наразі законопроект № 2271 від 16 жовтня 2019 року повернуто суб'єкту законодавчої ініціативи.

3. СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ КАДРАМИ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ НОВОУТВОРЕНИХ СУДІВ

Наразі особливо гостро в Україні стоїть проблема недостатності судів у судах та не вирішено питання кадрового резерву.

За інформацією Державної судової адміністрації України, станом на 1 січня 2020 року штатна чисельність посад суддів апеляційних та місцевих судів, визначена відповідними наказами ДСА України, становить 7039 одиниць, а фактична – 5002 одиниці. Вакантними є 2044 посади суддів¹⁹.

За даними обліку Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, станом на 31 грудня 2019 року кількість суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання, становить 3230, з них 3 061 є діючими (не звільнено з посади судді або повноваження судді не припинено). Кількість суддів, які мали повноваження щодо здійснення правосуддя у 2019 році, становила 4987²⁰.

За інформацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, кількість судів, у яких неможливо здійснювати правосуддя (у зв'язку з відсутністю суддів або закінченням повноважень у суддів, перебуванням у декретній відпустці), – 8; кількість судів, які здійснюють правосуддя за фактичної кількості суддів у них менше 50 % граничної кількості, – 94; кількість судів, фактична кількість суддів у яких 50 % граничної кількості, – 45. ВКС України було заплановано у 2019 році завершити кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді 3 153 суддів, з них кваліфікаційне оцінювання завершено стосовно 933 суддів.

У 2019 році спільними зусиллями органів системи правосуддя здійснювалися кроки для вирішення проблеми дефіциту кадрів у судовій системі.

Так, 6 та 13 червня 2019 року відбулися засідання Комунікаційного комітету системи правосуддя, який є добровільним об'єднанням представників та керівників органів та установ системи правосуддя, створеним для спільної реалізації цілей Меморандуму про

¹⁷ Див. URL: https://court.gov.ua/userfiles/vusun_18_kr.pdf (дата звернення: 14.01.2020).

¹⁸ Див. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/770> (дата звернення: 14.01.2020).

¹⁹ Лист ДСА України від 31 січня 2020 року № 16-2242/20 за підписом в. о. Голови ДСА України Л. Гізатуліної.

²⁰ Лист Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 30 січня 2020 року № 21-162/20 за підписом в. о. керівника секретаріату О.О. Биструшкіна (на лист від 17 січня 2020 року № 1480/0/9-20).

взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя (далі – Комунікаційний комітет), на яких, зокрема, вирішено, що першочергове завдання усіх органів суддівського врядування – домогтися суттєвих і негайних зрушень щодо вирішення комплексу кадрових проблем у системі правосуддя.

Рішенням Вищої ради правосуддя від 18 квітня 2019 року № 1200/0/15-19 була погоджена на 2019 рік тимчасова кількість суддів в апеляційних судах, утворених в апеляційних округах у кількості, яка була визначена Державною судовою адміністрацією України на 2018 рік.

Рішенням Вищої ради правосуддя від 18 квітня 2019 року № 1201/0/15-19 було погоджено на 2019 рік тимчасову кількість суддів в окружних судах. У зв'язку з тим, що зазначена кількість визначена ДСА України без урахування категорій та складності справ, поточного навантаження на одного суддю та з використанням методики, в якій за основу взято показники 2015 року, цим рішенням зобов'язано ДСА України в місячний строк надати доопрацьовані пропозиції щодо кількості суддів.

Згідно з рішенням від 11 липня 2019 року № 1844/0/15-19 Вища рада правосуддя погодила на 2019 рік нову тимчасову кількість суддів в окружних загальних судах та звернулася до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо оголошення у найкоротший строк конкурсу на зайняття 48 вакантних посад суддів у діючих господарських судах та 105 – в окружних адміністративних судах.

ДСА України повідомила, що для визначення кількості суддів застосовано стару методику, але показники навантаження взяті за 2018 рік. Крім того, для розробки нової методики визначення кількості суддів Державною судовою адміністрацією України спільно з Радою суддів України за підтримки Програми USAID «Нове правосуддя» проводяться дослідження щодо визначення нових нормативів часу на розгляд судових справ різних категорій з урахуванням змін, внесених до процесуального законодавства.

На запит Вищої ради правосуддя 6 червня 2019 року Програма USAID «Нове правосуддя» повідомила, що результати зазначених досліджень планується отримати не раніше вересня 2019 року. Проте наразі це дослідження не закінчене.

Відповідно до рішення від 20 червня 2019 року № 1692/0/15-19 Вища рада правосуддя звернулася до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо невідкладного оголошення конкурсу на зайняття вакантних посад суддів у діючих місцевих загальних судах.

2 липня 2019 року Вищою кваліфікаційною комісією суддів України оголошено конкурс на зайняття 505 вакантних посад суддів у конкретних місцевих загальних судах.

18 липня 2019 року Вища рада правосуддя ухвалила публічне звернення до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо необхідності забезпечення під час проведення конкурсу рівних можливостей для кандидатів на посаду судді, включених до резерву, та суддів.

У 2019 році вказані рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Вищою радою правосуддя розглянуто не було, оскільки суддями місцевих судів, які виявили намір бути переведеними до іншого суду, оскаржено до Верховного Суду рішення ВККС від 2 липня 2019 року про оголошення конкурсу (судова справа № 9901/378/19)²¹.

²¹ URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Page/2> (дата звернення: 06.02.2020).

29 січня 2020 року Велика Палата Верховного Суду ухвалила остаточне рішення у цій справі, повний текст якого оприлюднено у Єдиному державному реєстрі судових рішень 4 березня 2020 року, після чого Вищою радою правосуддя розпочато роботу щодо підготовки до розгляду рекомендацій ВККС.

Для вирішення кадрової проблеми системи правосуддя важливою є процедура переведення суддів.

Станом на 1 листопада 2019 року Вищою радою правосуддя за результатами розгляду рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про переведення суддів апеляційних судів у новостворені апеляційні суди в апеляційних округах прийнято рішення про переведення 1 033 **суддів** (що становить орієнтовно 98 % загальної кількості).

Вищою радою правосуддя за 2019 рік було рекомендовано до призначення 527 суддів, з яких станом на 6 лютого 2020 року 17 кандидатів на посади Президентом України не призначено.

Наказом Державної судової адміністрації України від 8 лютого 2019 року № 131 затверджено Типове положення про апарат суду²², яке було погоджено рішенням Вищої ради правосуддя від 17 січня 2019 року № 140/0/15-19.

Затвердження Типового положення про апарат суду усунуло прогалину, що існувала протягом тривалого часу, у правовому регулюванні важливої сфери організаційного забезпечення діяльності судів.

4. КВАЛІФІКАЦІЙНЕ ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ

Нагальною залишається проблема недотримання строків кваліфікаційного оцінювання суддів.

Станом на 31 грудня 2019 року згідно з наданою Вищою кваліфікаційною комісією суддів України інформацією з урахуванням суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді, або підтвердили можливість здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами первинного кваліфікаційного оцінювання, або підтвердили здатність здійснювати правосуддя за результатами кваліфікаційного оцінювання під час конкурсу на посаду судді, кількість суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання, – 3 230, з яких 3 061 є діючими (з посади судді не звільнено або повноваження судді не припинено).

Кількість суддів, які вважаються такими, що відповідають займаній посаді судді, – 3 033, з яких 2 976 є діючими суддями (з посади судді не звільнено або повноваження судді не припинено).

Вища рада правосуддя отримала 171 рекомендацію Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про *звільнення* суддів із посад на підставі підпункту 4 пункту 16¹ розділу XV «Перехідні положення» Конституції України (невідповідність судді займаній посаді або відмова судді від проходження оцінювання), з яких: розглянуто – 98; задоволено – 36; відмовлено у задоволенні – 10; залишено без розгляду – 52 (судді звільнені за власним бажанням, у відставку). Із зазначених 36 рішень Вищої ради правосуддя 15 оскаржені до суду.

²² Про затвердження Типового положення про апарат суду:

наказ Державної судової адміністрації України від 8 лютого 2019 року № 131.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19> (дата звернення: 27.08.2019).

Відповідно до прогнозних показників до кінця 2019 року мало бути завершено кваліфікаційне оцінювання стосовно 3 153 суддів, проте завершено стосовно 933 суддів.

Процес кваліфікаційного оцінювання зупинено внаслідок набрання чинності Законом № 193-IX, яким повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України було припинено із 7 листопада 2019 року.

Після ухвалення Конституційним Судом України рішення від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, відповідно до якого, зокрема, Верховній Раді України рекомендовано невідкладно привести положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, у відповідність до рішення Суду, прогнозувати, коли буде сформовано склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та завершено процес оцінювання суддів із урахуванням, в тому числі, тривалості законотворчого процесу наразі неможливо.

Окремою проблемою, яка була окреслена у пунктах 24–27 розділу VI Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2017 рік та у підпунктах 3.1–3.3 частини «А» Щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2018 рік, є нарахування суддівської винагороди під час здійснення кваліфікаційного оцінювання.

Незважаючи на окреслені застереження щодо Закону № 193-IX, він містить положення, спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних із суддівською винагородою всіх суддів – як тих, що пройшли процедуру кваліфікаційного оцінювання, так і тих, щодо яких кваліфікаційне оцінювання ще не завершено.

Отже, вказану проблему вирішено й рівень заробітної плати суддів, які пройшли кваліфікаційне оцінювання і які його не пройшли, вирівняно. Водночас було створено проблему щодо зменшення суддівської винагороди суддям Верховного Суду, що неодноразово рішеннями Конституційного Суду України визнавалося неконституційним та таким, що порушує гарантії незалежності судової влади²³, та оскаржено Верховним Судом до Конституційного Суду України. На момент затвердження доповіді і зазначену проблему усунуто відповідно до рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020.

5. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОЇ ОХОРОНИ СУДІВ І СУДДІВ

Конституцією України передбачено, що держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї²⁴.

У 2019 році відбулися важливі події, пов'язані із початком функціонування Служби судової охорони. Відповідно до рішення Вищої ради правосуддя від 21 березня 2019 року № 886/0/15-19 за результатами відкритого конкурсу призначено Голову Служби судової охорони.

²³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, десятої статті 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 4 грудня 2018 року № 11-рп/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-18> (дата запиту: 14.01.2020).

²⁴ Конституція України. Стаття 126, частина восьма.

4 квітня 2019 року Вища рада правосуддя рішенням № 1051/0/15-19 затвердила Положення про Службу судової охорони, рішенням № 1052/0/15-19 – Положення про проходження служби співробітниками Служби судової охорони.

Рішеннями Вищої ради правосуддя від 13 червня 2019 року № 1631/0/15-19, № 1632/0/15-19, № 1633/0/15-19 переможців конкурсу за поданням Голови Служби судової охорони призначено на посади Першого заступника та заступників Голови Служби судової охорони.

З метою вирішення низки питань щодо забезпечення початку роботи Служби судової охорони рішенням Вищої ради правосуддя від 4 червня 2019 року № 1536/0/15-19 затверджено внесення змін до Порядку проведення конкурсу для призначення на посади співробітників Служби судової охорони.

Зазначені зміни ухвалені відповідно до пропозицій Голови Служби судової охорони (лист від 14 травня 2019 року № 18-46/19) з метою забезпечення більш оперативного та ефективного проведення конкурсів на заміщення вакантних посад співробітників територіальних підрозділів Служби судової охорони.

Із часу створення Служби судової охорони сформовано центральний орган управління та 15 територіальних управлінь, розпочато формування підрозділів (взводів, відділень) охорони в територіальних управліннях, організовано комплектування та матеріально-технічне забезпечення сформованих органів управління й підрозділів.

Разом із тим для становлення та розвитку Служби судової охорони у 2020 році доведено граничний обсяг видатків у сумі 1 023 000 тис. грн, дефіцит становить 3 491 800 тис. гривень.

Із коштів, передбачених у Державному бюджеті України на функціонування ССО, лише близько однієї третини – на матеріально-технічне забезпечення діяльності (в тому числі на забезпечення особового складу формою одягу, зброєю, спеціальними засобами та автомобілями).

При цьому у ССО відсутній власний службовий фонд для розміщення центрального органу управління та територіальних управлінь, відсутні належно обладнані та охоронювані місця стоянки для зберігання та постійного розміщення автомобільної техніки, складські приміщення для зберігання зброї, спеціальних засобів, речового майна, засобів зв'язку тощо.

За даними Державної судової адміністрації України, протягом 2019 року цілодобовою охороною підрозділами Національної поліції України забезпечувалося лише 28 % судів, ще 59 % охоронялися лише вдень. При цьому 11 % приміщень судів взагалі не охоронялися.

Також за інформацією, наданою Державною судовою адміністрацією України, станом на 31 грудня 2019 року 48 приміщень апеляційних та місцевих судів охороняються військовослужбовцями Національної гвардії України, 190 – працівниками Національної поліції; кількість приміщень, які охороняються співробітниками ССО, – 208; *взагалі без охорони в денний час залишаються 208 приміщень апеляційних та місцевих судів.*

Згідно з даними Державної судової адміністрації України станом на 31 грудня 2019 року рівень забезпечення судів технічними засобами для виявлення у відвідувачів речей, які заборонено проносити до приміщень суду, становить: системи відеонагляду – 75 % від потреби; стаціонарні металодетектори – 64 % від потреби; ручні металошукачі – 90 % від потреби; турнікети – 39 % від потреби; камери схову – 58 % від потреби.

6. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕСУРСАМИ ЯК ЧИННИК НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Однією з гарантій незалежності суддів є належне забезпечення суддів матеріальними ресурсами.

За даними Державної судової адміністрації України, рівень задоволення її бюджетних запитів у 2019 році становив 64,8 %.

У 2019 році приріст бюджетних призначень для органів та установ системи правосуддя, які забезпечуються Державною судовою адміністрацією України, становив 625,0 млн грн, або 4,6 % проти 2018 року.

На початку 2019 року Вища рада правосуддя надала Кабінету Міністрів України пріоритетні завдання із фінансового забезпечення судової влади та її незалежності на середньостроковий період для врахування під час складання та схвалення Бюджетної декларації на 2020–2022 роки, а також при визначенні граничних показників видатків державного бюджету головним розпорядникам коштів державного бюджету системи правосуддя з метою дотримання вимог статті 130 Основного Закону України щодо забезпечення державою фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів.

Результати опрацювання бюджетних призначень на 2020 рік Верховного Суду, Державної судової адміністрації України, Вищого антикорупційного суду засвідчили *недостатність визначених обсягів видатків для головних розпорядників бюджетних коштів системи правосуддя*. Обсяги видатків споживання в частині заробітної плати не забезпечують суддівської винагороди суддів судів, що мають бути ліквідовані (Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів); *суддівської винагороди 1146 суддів, які мають бути призначені протягом 2020 року, оплати праці 28 153 працівників апаратів апеляційних та місцевих судів, оплати праці 11 658 працівників Служби судової охорони*.

Вища рада правосуддя як орган, пропозиції якого мають бути враховані при визначенні видатків на утримання судів (стаття 130 Конституції України), звернулася до Міністерства фінансів України з відповідними пропозиціями.

18 жовтня 2019 року за результатами розгляду у першому читанні Постановою Верховної Ради України схвалені висновки та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», з яких вбачається, *що пропозиції Вищої ради правосуддя щодо збільшення видатків на фінансування судів не враховані*.

У листопаді 2019 року керівники судів, інших органів та установ системи правосуддя звернулись зі спільними листами до Президента України Зеленського В.О., Прем'єр-міністра України Гончарука О.В., Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О., Міністра фінансів України Маркарової О.С., Голови Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Венедиктової І.В., Голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету Арістова Ю.Ю. стосовно критичної ситуації, що складеться в системі правосуддя України в разі прийняття Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» (реєстраційний № 2000) у запропонованій Кабінетом Міністрів України редакції.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», прийнятого 14 листопада 2019 року, обсяг видатків за бюджетною програмою «Забезпечення здійснення правосуддя місцевими, апеляційними судами та функціонування органів і установ системи правосуддя» становить 14 619 144,8 тис. гривень. При цьому дефіцит бюджетних призначень за вказаною програмою становить

9 746 022,4 тис. грн, з них для оплати праці суддів та працівників апаратів судів – 6 231 677,8 тис. гривень.

Разом із тим згідно з пунктом 11 Прикінцевих положень зазначеного Закону Кабінет Міністрів України за підсумками виконання Державного бюджету України у першому кварталі 2020 року має розглянути питання щодо збільшення видатків Державній судовій адміністрації України на забезпечення здійснення правосуддя у необхідному обсязі.

За даними Державної судової адміністрації України, рівень забезпечення суддів окремими кабінетами становить 88 %, залами судових засідань суди забезпечені на 70 %, нарадчими кімнатами – на 22 %.

На сьогодні більшість судів забезпечені службовими приміщеннями, що дає їм можливість функціонувати у штатному режимі.

Водночас лише 19 % загальної кількості судів розташовано у приміщеннях, що за основними параметрами відповідають будівельним стандартам. Решта судів потребують поліпшення умов розміщення.

7. ВПРОВАДЖЕННЯ ЄДИНОЇ СУДОВОЇ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОЇ СИСТЕМИ

Функціонування електронного правосуддя в Україні має забезпечити Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система, створення якої передбачено змінами до процесуальних кодексів, що набрали чинності у грудні 2017 року.

На сьогодні Вища рада правосуддя координує процес доопрацювання проекту Положення про ЄСІТС. Зокрема, за ініціативи Вищої ради правосуддя, Державна судова адміністрація України, з урахуванням всіх зауважень та пропозицій, які надійшли від судів усіх рівнів, повинна надіслати до Вищої ради правосуддя доопрацьований проект Положення про ЄСІТС для обговорення та надання пропозицій.

Наказом Державної судової адміністрації України від 7 листопада 2019 року № 1096 затверджено Концепцію побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Наразі Державна судова адміністрація України не скерувала до Вищої ради правосуддя для опрацювання та затвердження Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, у зв'язку із чим заплановано звіт Голови Державної судової адміністрації України про стан впровадження ЄСІТС у першому кварталі 2020 року.

8. ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАЛЕЖНІСТЮ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЮ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Комітет міністрів Ради Європи на черговому засіданні 23–25 вересня 2019 року ухвалив Остаточну резолюцію у справі «Совтрансавто-Холдинг» проти України», відповідно до якої припинив здійснення нагляду за виконанням рішення Європейського суду з прав людини у цій справі²⁵.

²⁵ Див. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ivan-lischina-komitet-ministriv-radi-evropi-pripiniv-naglyad-za-vikonannyam-rishennya-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-u-spravi-sovtransavto-holding-proti-ukraini> (дата звернення 21.01.2020).

Рішення Європейського суду з прав людини у цій справі, що було ухвалене 25 липня 2002 року та констатувало порушення частини першої статті 6 Конвенції щодо права на справедливий розгляд справи незалежним і безстороннім судом, а також статті 1 Першого протоколу до Конвенції стосовно права на мирне володіння майном, мало надзвичайно важливе значення для розвитку судової влади в Україні згідно з європейськими стандартами.

Після перегляду справ за рішенням ЄСПЛ «Куликов та інші проти України» національними судами: у 8 справах скасовано рішення Вищої ради юстиції та постанову Верховної Ради України; у 7 справах скасовано лише постанову Верховної Ради України; у 2 справах скасовано рішення Вищої ради юстиції та Указ Президента України.

У справі за скаргою судді Куликова А.А. Верховним Судом ще не прийнято остаточного рішення.

Вища рада правосуддя всі справи за рішенням ЄСПЛ «Куликов та інші проти України», які були направлені на розгляд після розгляду цих справ Верховним Судом, розглядає на пленарному засіданні всім складом Вищої ради правосуддя. Таких справ Вищої радою правосуддя на сьогодні розглянуто 4.

Здебільшого в таких справах Вища рада правосуддя встановлює, що суддями були вчинені дії, які за умов поточного правового регулювання можуть бути визнані одноразовими грубими проступками, що мають наслідком звільнення з посади судді.

Проте, оскільки такі проступки були вчинені поза строками притягнення суддів до відповідальності (три роки з моменту вчинення), Вища рада правосуддя не виробила остаточного правового ставлення до питання застосування строків притягнення до відповідальності суддів у таких справах.

Разом із тим Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду визнав, що притягнення суддів до відповідальності поза трирічним строком не відповідає вимогам законодавства²⁶, проте такий висновок нівелює дисциплінарну практику, а тому остаточне рішення у вказаних справах має ухвалити Велика Палата Верховного Суду.

²⁶ Рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28 листопада 2019 року у справі № 9901/187/19. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86161981> (дата запити: 14.01.2020).

ЧАСТИНА Б.

АНАЛІЗ ВИПАДКІВ ВТРУЧАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

Статтю 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» передбачено, що Вища рада правосуддя з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя веде і оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення.

Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, оприлюднений на веб-сайті Вищої ради правосуддя²⁷, містить 1220 повідомлень суддів про втручання, з яких:

у 2016 році надійшло 23 повідомлення;

у 2017 році – 312 повідомлень;

у 2018 році – 436 повідомлень;

у 2019 році – 450 повідомлень.

Протягом 2019 року Вища рада правосуддя розглянула 618 повідомлень суддів про втручання.

За результатами розгляду матеріалів Вища рада правосуддя у 2019 році ухвалила 115 рішень про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, затвердила 417 висновків членів Вищої ради правосуддя про відсутність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя за повідомленнями суддів.

1. ВТРУЧАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ З БОКУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

У 2019 році Вищою радою правосуддя виявлено непоодинокі випадки зловживань слідчих та прокурорів повноваженнями щодо внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення суддею злочину, передбаченого статтю 375 Кримінального кодексу України, з метою тиску на суд.

У зв'язку із вказаним висловлено такі основні позиції:

внесення слідчим, прокурором до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про прийняття суддею завідомо неправосудного рішення або вчинення іншого злочину під час здійснення правосуддя є можливим виключно у випадку виявлення ознак такого кримінального правопорушення, які будуть достатніми для подальшого повідомлення судді про підозру та складення і направлення до суду обвинувального акта у максимально короткий строк;

процедура притягнення судді до кримінальної відповідальності не може бути використана для здійснення тиску на суддю з метою спонукати його до прийняття «потрібного» судового рішення. Реєстрація в ЄРДР відомостей про вчинення суддею кримінального правопорушення як помста за ухвалення судового рішення всупереч процесуальній позиції прокурора у справі також є неприпустимою. Наявність кримінального

²⁷ Див. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/203 (дата звернення: 21.01.2020).

провадження у жодному разі не повинна використовуватися як засіб впливу на суддю, спонукання його до певної поведінки²⁸;

саме по собі внесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення та проведення досудового розслідування не може свідчити про втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя, а отже, не є безумовною підставою для вжиття Вищою радою правосуддя заходів, передбачених статтею 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»;

швидке та ефективне розслідування кримінальних проваджень, що стосуються постановлення завідомо неправосудних судових рішень. Сама по собі наявність кримінального провадження стосовно судді негативно впливає на авторитет правосуддя та суспільну довіру до суду, тому надзвичайно важливо, щоб розслідування у такому провадженні здійснювалося якомога швидше та без невинуватої тяганини²⁹, оскільки зловживання прокурорів щодо порушення справ за статтею 375 КК України може бути використане проти суддів у зв'язку з прийняттям ними судових рішень;

набуття суддею статусу підозрюваного чи обвинуваченого у кримінальному провадженні є підставою для тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності.

При цьому, поділяючи позицію щодо необхідності виключення статті 375 із КК України, Вища рада правосуддя, окрім того, для зменшення випадків тиску на суддів з боку прокурорів, слідчих шляхом ініціювання кримінального переслідування судді пропонувала на законодавчому рівні (шляхом внесення змін до статті 214 КПК України) визначити Генерального прокурора (його заступника) спеціальним суб'єктом внесення до ЄДР відомостей про вчинення злочинів, передбачених статтею 375 КК України (рішення Ради від 1 березня 2018 року № 707/0/15-18 про звернення до суб'єктів законодавчої ініціативи із пропозиціями щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя). До цього часу вказана пропозиція Вищої ради правосуддя не підтримана та на законодавчому рівні не втілена.

Крім того, за виявленими ознаками втручання у здійснення правосуддя шляхом внесення слідчими, прокурорами до ЄДР відомостей про прийняття суддею завідомо неправосудного рішення Вища рада правосуддя у порядку, визначеному пунктом 6 частини першої статті 73 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», відповідно до рішень, прийнятих у 2019 році, зверталася до Генеральної прокуратури України щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів у відповідних кримінальних провадженнях, внесених до ЄДР за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною другою статті 375 КК України.

У відповідь на вказані звернення Вищої ради правосуддя Генеральною прокуратурою України та регіональними правоохоронними органами надано інформацію щодо поточного стану досудового розслідування у кримінальних провадженнях за ознаками злочину, передбаченого частиною другою статті 375 Кримінального кодексу України (див. розділ 4.2).

²⁸ Рішення Вищої ради правосуддя від 12 лютого 2019 року № 450/0/15-19, від 4 червня 2019 року № 1530/0/15-19, від 23 квітня 2019 року № 1263/0/15-19.

²⁹ Рішення Вищої ради правосуддя від 12 лютого 2019 року № 450/0/15-19, від 23 квітня 2019 року № 1263/0/15-19, від 23 квітня 2019 року № 1262/0/15-19.

У 2019 році виявлено численні випадки невнесення до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про вчинення кримінального правопорушення щодо судді на підставі повідомлення судді про втручання у діяльність щодо здійснення правосуддя, що розцінюється Вищою радою правосуддя як грубе порушення вимог кримінального процесуального законодавства України.

Так, Вища рада правосуддя неодноразово звертала увагу, що вимоги щодо негайного інформування суддею Генерального прокурора про втручання у його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя полягає у тому, щоб на підставі такого повідомлення якомога швидше було розпочато досудове розслідування обставин вчинення відповідного кримінального правопорушення.

Водночас, здійснюючи перевірку повідомлень суддів про втручання, Вища рада правосуддя виявила, що Генеральний прокурор не вносить до ЄРДР відомості про вчинення щодо судді кримінального правопорушення.

При цьому досить частими є випадки передавання Генеральною прокуратурою України за підслідністю повідомлень суддів щодо можливого втручання у їхню діяльність з боку службових осіб регіональних прокуратур до тих самих регіональних прокуратур. Вища рада правосуддя неодноразово виявляла, що відповідні територіальні правоохоронні органи не вносять відомості за такими повідомленнями суддів до ЄРДР. Постає питання наявності конфлікту інтересів у правоохоронних структурах, яким Генеральна прокуратура України пересилає повідомлення суддів про втручання, що ставить під сумнів можливість здійснення ними повної, всебічної та об'єктивної перевірки повідомлених суддею фактів втручання.

У випадку виявлення фактів невнесення до ЄРДР відповідних відомостей за повідомленням судді про вчинене кримінальне правопорушення Вища рада правосуддя вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, зокрема: вносить до Генеральної прокуратури України подання про притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими допущено бездіяльність, що полягає у невнесенні до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей, викладених у повідомленнях суддів; звертає увагу Генерального прокурора на дотримання приписів статті 19 Конституції України, статті 214 КПК України щодо обов'язку уповноважених органів здійснювати фіксацію наданих відомостей про кримінальні правопорушення тощо.

Водночас у тих випадках, коли повідомлення суддів щодо можливого втручання у їхню діяльність з боку службових осіб регіональних прокуратур передавалися Генеральною прокуратурою України за підслідністю до тих самих регіональних прокуратур, відомості за такими повідомленнями суддів так і не були внесені до ЄРДР навіть після прийняття Вищою радою правосуддя рішень про внесення відповідних подань.

Наразі діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів *призупинена до 1 вересня 2021 року* на підставі Закону України від 19 вересня 2019 року № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури», а новий орган не створено, що суттєво послаблює гарантії незалежності судової влади та створює ситуацію правової невизначеності стосовно

дисциплінарної відповідальності прокурорів, у тому числі щодо питань втручання в діяльність суддів³⁰.

За результатами перевірки повідомлень суддів Вища рада правосуддя у 2019 році виявила також інші зловживання з боку правоохоронних органів, а саме:

шляхом зловживання процесуальними правами. При цьому Вища рада правосуддя у рішеннях звертає увагу, що судді як публічні особи під час виконання своїх обов'язків повинні враховувати інтерес до них з боку суспільства та право інших осіб висловлювати свої оціночні, у тому числі критичні, судження стосовно здійснення правосуддя. Також судді мають бути готовими до того, що судовий розгляд резонансних справ буде публічно коментуватися учасниками процесу, і не бути надто сприйнятливими або вразливими³¹;

під час викликів суддів до правоохоронних органів для надання пояснень або як свідків у кримінальних провадженнях, оскільки слідчий має право викликати суддю на допит як свідка, проте з урахуванням встановлених законодавством обмежень щодо змісту запитань, які можуть бути поставлені.

У Доповіді відзначено прогрес у співпраці з органами прокуратури щодо запобігання використанню статті 375 КК України як засобу тиску на суддю та забезпечення ефективного досудового розслідування кримінальних проваджень про правопорушення, передбачені цією статтею, що стало можливим через видання Генеральною прокуратурою України наказу від 15 липня 2019 року № 126 «Про окремі питання організації роботи органів прокуратури щодо додержання вимог законодавства про гарантії недоторканності і незалежності суддів», метою якого є забезпечення додержання вимог законодавства про гарантії недоторканності і незалежності суддів, недопущення випадків неправомірного тиску на судові органи, а також налагодження належної взаємодії з Вищою радою правосуддя із цих питань.

Поряд з цим у 2019 році мав місце безпрецедентний випадок, який викликав занепокоєння щодо гарантій незалежності суддів у зв'язку із оприлюдненням заяви *Генерального прокурора*³², що вимагало від Вищої ради правосуддя ухвалення публічного звернення (рішення від 21 листопада 2019 року № 3099/0/15-19).

2. ВТРУЧАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ З БОКУ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ, ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД, ІНШИХ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Вища рада правосуддя неодноразово звертала увагу, що законами України «Про статус народного депутата України» та «Про статус депутатів місцевих рад» депутатів не уповноважено направляти до суду (судді, голові суду) депутатські звернення з питань здійснення правосуддя у конкретних справах.

³⁰ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 року № 113-IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>

³¹ Рішення Вищої ради правосуддя від 12 лютого 2019 року № 448/0/15-19.

³² Поширення Генеральним прокурором інформації з метою дискредитації судової влади або впливу на Вищу раду правосуддя є неприпустимим.

Отже, народні депутати України та депутати місцевих рад, які не є учасниками судового процесу, повинні утримуватися від надання суду пропозицій щодо прийняття того чи іншого рішення, а також будь-яких інших вказівок у позапроцесуальний спосіб стосовно розгляду справи.

При цьому Вища рада правосуддя у своїх рішеннях зазначає про неприпустимість використання народним депутатом депутатського мандата всупереч загально визначеним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави; народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в інших цілях, крім тих, які передбачені Конституцією та законами України³³. Надсилання депутатом депутатського звернення чи запиту до суду не у всіх випадках може вважатись спробою тиску чи впливу на суд.

За виявленими ознаками втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя з боку народних депутатів України, депутатів місцевих рад Вища рада правосуддя відповідно до рішень, прийнятих у 2019 році, зверталася до Верховної Ради України, відповідних місцевих рад щодо вжиття заходів із недопущення депутатами дій, які підривають незалежність суддів та авторитет правосуддя, а також можуть бути розцінені як втручання в діяльність судді, щодо неприпустимості таких дій, як звернення до суду у позапроцесуальний спосіб. На зазначені звернення Вищої ради правосуддя у 2019 році надійшла лише одна відповідь від органів місцевого самоврядування про вжиття заходів реагування.

Від Верховної Ради України не надійшло жодної відповіді з інформуванням про результати розгляду відповідних рішень Вищої ради правосуддя та про вжиття будь-яких заходів із недопущення народними депутатами України дій, які можуть бути розцінені як втручання в діяльність судді під час здійснення правосуддя та які підривають незалежність суддів і авторитет правосуддя.

3. ВТРУЧАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ З БОКУ ГРОМАДЯН ТА ЇХ ОБ'ЄДНАНЬ, ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Найбільшу кількість рішень Вищої ради правосуддя про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя у 2019 році прийнято за повідомленнями суддів про втручання у їхню діяльність щодо здійснення правосуддя з боку громадян.

У повідомленнях про втручання судді зазначають про порушення порядку в судових засіданнях учасниками справ або вільними слухачами, зокрема про невиконання розпоряджень головуючого, допущення зневажливої поведінки в судовому засіданні, образливих висловлювань на адресу суду, погроз, зриви судових засідань, перешкоджання виконанню суддями професійних обов'язків, порушення таємниці нарадчої кімнати тощо.

Щодо вказаних випадків Вища рада правосуддя зазначає у своїх рішеннях, що закон покладає на головуючого у судовому засіданні обов'язок щодо забезпечення дотримання вимог процесуального законодавства і підтримання авторитету судової влади шляхом застосування до порушників штрафних санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення³⁴.

³³ Рішення Вищої ради правосуддя від 12 березня 2019 року № 727/0/15-19.

³⁴ Рішення Вищої ради правосуддя від 12 березня 2019 року № 726/0/15-19.

При цьому у Доповіді Вища рада правосуддя висловила позицію щодо доцільності внесення відповідних змін до процесуальних кодексів України, які б передбачали додаткові можливості для суддів щодо прийняття процесуальних рішень у зв'язку з проявом неповаги до суду, порушенням порядку в судовому засіданні (у тому числі щодо застосування покарань матеріального характеру).

Разом із тим, як наголошує Вища рада правосуддя, неправомірні дії учасників судової справи та вільних слухачів у приміщенні суду створюють у пересічних осіб уявлення щодо можливості вплинути на суд і судові рішення у позапроцесуальний спосіб та безкарності подібних дій. Така ситуація в цілому негативно позначається на авторитеті правосуддя та підриває незалежність судової влади³⁵.

За результатами перевірки низки повідомлень суддів щодо порушення порядку в судовому засіданні, зриву судових засідань Вища рада правосуддя дійшла висновку про наявність відповідних підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Крім того, одним із типових прикладів підриву авторитету правосуддя, на що Вища рада правосуддя окремо звертала увагу у Щорічній доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2018 рік, є заяви про нелегітимність суддів.

До Вищої ради правосуддя продовжують надходити повідомлення суддів про заяви учасників судових справ з вимогами до суддів підтвердити свої повноваження (пред'явити службові посвідчення). Такі дії призводять до порушення порядку в судових засіданнях, зривів судових засідань.

Вища рада правосуддя наголошує на неприпустимості таких дій та необхідності забезпечення належного реагування на них працівників Національної поліції. Процесуальне законодавство не передбачає можливості заявлення учасниками справи вимог щодо перевірки посвідчення головуючого в судовому засіданні. У зв'язку із цим Вищою радою правосуддя вказується, що зазначені дії можуть мати ознаки зловживання процесуальними правами, порушення порядку в судовому засіданні та неповаги до суду.

У низці випадків за результатами розгляду повідомлень суддів Вища рада правосуддя дійшла висновку про наявність реальної загрози гарантіям незалежності суддів та авторитету правосуддя у діях осіб щодо звернення до суду та намагання вплинути на суд у позапроцесуальний спосіб.

Непоодинокі випадки, коли судді повідомляють про провокації, що здійснюються стосовно них.

В окремих висновках членів Вищої ради правосуддя про відсутність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя звертається увага на те, чи спричинили відповідні дії осіб реальні ризики для незалежності судді під час здійснення правосуддя. При цьому важливим є те, коли мала місце поведінка з ознаками намагання вплинути на суд у позапроцесуальний спосіб: до чи після завершення розгляду відповідної справи.

Щодо питання поширення неправдивої інформації та критики щодо суддів Вищою радою правосуддя сформовано наступні позиції:

³⁵ Рішення Вищої ради правосуддя від 12 березня 2019 року № 726/0/15-19.

висвітлення у засобах масової інформації точки зору автора статті та висловлення певних суб'єктивних припущень стосовно розгляду справ чи особи судді не містить ознак переслідування мети втручання у здійснення суддею правосуддя³⁶;

соціальна мережа Facebook створена для вільного обміну думками різних громадян. Вона не є засобом масової інформації, однак є засобом комунікації, що набув широкого поширення в Україні та формує точку зору значного кола осіб. Відповідні міжнародно-правові джерела не дають можливості оцінювати характер розміщених у ній публікацій та їх обговорень як таких, що обумовлює потребу у вжитті Вищою радою правосуддя заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, якщо тільки такі публікації не містять прямих погроз та не мають ознак переслідування за рішення або не ставлять під сумнів авторитет правосуддя;

існує чітка межа між свободою вираження думок і законною критикою, з одного боку, та неповагою й неправомірним тиском на судову владу – з іншого. Публічні особи, в тому числі громадські діячі, повинні утримуватися від заяв та дій, що можуть підірвати незалежність судової влади та авторитет правосуддя, а суддя повинен виконувати свої професійні обов'язки незалежно, виходячи виключно з фактів, установлених на підставі власної оцінки доказів, розуміння закону, верховенства права, що є гарантією справедливого розгляду справи в суді, не зважаючи на будь-які зовнішні впливи, стимули, загрози, втручання або публічну критику³⁷;

якщо суддя вважає, що інформація, поширювана щодо нього або результатів розгляду ним конкретної судової справи, є недостовірною або неповною та може спотворити уявлення громадськості про суд чи зашкодити авторитету правосуддя, йому слід залучати прес-службу суду для висвітлення в межах, дозволених законом, об'єктивних відомостей про стан розгляду справи та роз'яснення прийнятих у ній рішень³⁸;

важливою є наявність взаємозв'язку між критикою й поширенням неправдивої інформації щодо суддів та намаганням вплинути на здійснення суддею правосуддя у певних справах, а також встановлення наявності мети втручання у здійснення суддею правосуддя.

Вища рада правосуддя продовжує наголошувати на важливості налагодження належної взаємодії між судовою владою та засобами масової інформації.

У 2019 році оприлюднено єдину Пам'ятку для представників засобів масової інформації та громадських організацій, створену за підтримки Комунікаційного комітету системи правосуддя та Українсько-канадського Проекту підтримки судової реформи в Україні. Документ підготовлений членами ініціативної групи прес-секретарів судів, опрацьований робочою групою Комунікаційного комітету системи правосуддя та затверджений Комунікаційним комітетом системи правосуддя, пройшов публічне обговорення за участю представників засобів масової інформації, громадських організацій, експертів.

«Засоби масової інформації мають визначальне значення у формуванні громадської думки стосовно діяльності судової системи України, перебігу судової реформи, оскільки

³⁶Висновок члена Вищої ради правосуддя від 13 червня 2019 року за результатами перевірки відомостей, викладених у повідомленні судді Богунського районного суду міста Житомира.

³⁷Рішення Вищої ради правосуддя від 22 серпня 2019 року № 2239/0/15-19.

³⁸Рішення Вищої ради правосуддя від 23 квітня 2019 року № 1262/0/15-19.

більшість громадян України отримують інформацію про діяльність українських судів лише зі ЗМІ»³⁹.

Регулювання питання висвітлення у ЗМІ інформації щодо системи правосуддя, судів і суддів потребує унормування, в першу чергу, професійними організаціями журналістів, які б визначали межі критики та допустимості критики судів і суддів. Така критика має бути об'єктивною, корисною та надавати можливість покращити роботу суддів. Цікавим може бути приклад Кодексу етики українського журналіста⁴⁰.

Особливості посади та професійної діяльності судді нерідко зумовлюють висловлення учасниками судових справ або вільними слухачами погроз на адресу суддів.

Іноді адресовані суддям погрози дають обґрунтовані підстави для занепокоєння щодо їхньої безпеки, безпеки їхніх близьких та працівників суду, а отже, створюють реальну загрозу суддівській незалежності.

Як вбачається з рішень Вищої ради правосуддя, важливе значення для встановлення наявності ознак втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя та ознак тиску на суддю у зв'язку зі здійсненням ним правосуддя має зв'язок відповідних дій (погроз) із прийняттям суддею судового рішення або із розглядом конкретної справи, яка на момент вчинення цих дій перебуває у провадженні судді.

Кожен факт висловлення в усній або письмовій формі погрози судді має бути ретельно перевірений правоохоронними органами у порядку, встановленому КПК України.

Іноді судді повідомляють Вищу раду правосуддя про подання до суду окремими особами великої кількості позовів, заяв, клопотань, інших процесуальних документів. Нерідко такі процесуальні документи містять зневажливі висловлювання на адресу суддів та безпідставні звинувачення їх у вчиненні злочинів. Також судді повідомляють про подання учасниками судових проваджень позовів до них як до посадових осіб у зв'язку із розглядом конкретних судових справ.

Подання до суду завідомо безпідставних позовів, скарг, заяв або клопотань залежно від конкретних обставин може бути визнано зловживанням процесуальними правами (стаття 44 ЦПК України, стаття 45 КАС України, стаття 43 ГПК України).

Суд має реагувати на випадки зловживання процесуальними правами самостійно у порядку, визначеному процесуальним законом.

Чинним законодавством України не передбачено жодних обмежень права будь-якої особи на звернення до Вищої ради правосуддя зі скаргою стосовно дисциплінарного проступку судді, в тому числі і обмежень щодо звернення учасника судового провадження з дисциплінарною скаргою до Вищої ради правосуддя до закінчення судового розгляду справи, а тому відповідні дії не можуть розцінюватись як втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя. Поряд з цим слід враховувати, що частиною четвертою статті 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено недопустимість зловживання правом звернення до органу, уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження, у тому числі ініціювання питання відповідальності судді без достатніх підстав, використання такого права як засобу тиску на суддю у зв'язку зі здійсненням ним правосуддя.

³⁹ Звіт за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової влади» / Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Київ, 2019. URL: <https://rm.coe.int/report-razumkov-final/16809537f0> (дата звернення: 26.12.2019).

⁴⁰ Див. URL: <http://www.cje.org.ua/code> (дата звернення: 21.01.2020).

Вища рада правосуддя поділяє правову позицію Ради суддів України, викладену в оновленому пункті 2 рішення від 8 червня 2017 року № 34, зі змінами, внесеними рішенням Ради суддів України від 1 березня 2019 року № 13, оскільки наявність скарги щодо судді у провадженні Вищої ради правосуддя не породжує конфлікту інтересів у діяльності судді щодо розгляду конкретної судової справи; подання учасником судового провадження скарги на дії судді до Вищої ради правосуддя до закінчення судового розгляду справи може свідчити про вплив на суд у разі, коли це здійснюється як тиск на суддю з метою, зокрема, перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення несправедливого рішення тощо, що може мати ознаки кримінального правопорушення, передбаченого статтею 376 КК України.

Разом із тим в окремих випадках Вищою радою правосуддя встановлено наявність ознак втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя у зв'язку із поданням особами дисциплінарних скарг. У цих випадках Дисциплінарними палатами було відмовлено у відкритті дисциплінарної справи за скаргою стосовно дій судді або відповідну скаргу залишено без розгляду та повернуто скаржнику.

До Вищої ради правосуддя надходить значна кількість неналежних дисциплінарних скарг щодо суддів, які залишаються без розгляду з огляду на їхню невідповідність вимогам закону (у 2019 році близько 45,2% дисциплінарних проваджень завершилося винесенням ухвал членів Дисциплінарних палат та Дисциплінарних палат про залишення дисциплінарних скарг без розгляду).

Надходження значної кількості дисциплінарних скарг, що не відповідають вимогам закону або містять підстави для відмови у відкритті дисциплінарної справи, знижує ефективність дисциплінарної процедури, а тому актуальним залишається питання пошуку шляхів зменшення випадків зловживання особами правом на звернення до Вищої ради правосуддя зі скаргою щодо дисциплінарного проступку судді.

На переконання Вищої ради правосуддя, першочерговим заходом щодо вирішення зазначеної проблеми є проведення додаткової роз'яснювальної роботи з населенням з метою інформування, що подання до Вищої ради правосуддя скарг на дії судді не може вплинути на процесуальний результат розгляду відповідної судової справи.

Крім того, доцільним може бути встановлення додаткових законодавчих «фільтрів» щодо надходження до Вищої ради правосуддя неналежних дисциплінарних скарг.

Зокрема, варто розглянути можливість встановлення (зі збереженням відповідних пільг) поміркованого судового збору за подання скарг, оскільки щодо них здійснюється «квазісудовий розгляд», що також створює додаткове навантаження на бюджет.

Натомість Законом № 193-ІХ знівлено наявні процесуальні «фільтри», зокрема через вилучення із Закону України «Про Вищу раду правосуддя» норми, що передбачала можливість залишати без розгляду та повертати «професійним скаржникам» безпідставні скарги.

Звернення із заявами про вчинення злочинів ґрунтується на нормах закону. За змістом статей 55, 60, 214 КПК України кожній фізичній та юридичній особі надано право звернутися до правоохоронних органів із заявою або повідомленням про кримінальне правопорушення у разі виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею злочину під час здійснення правосуддя.

Участь у судовій справі не може обмежувати відповідне право особи подавати заяви про вчинення злочину.

Вища рада правосуддя дотримується правової позиції, згідно з якою перебування особи у процесуальному статусі учасника судової справи не може обмежувати її у передбаченому законом праві подавати прокурору, слідчому заяву про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого статтею 375 КК України (як вказано вище в доповіді).

Водночас завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину відповідно до статті 383 КК України має наслідком кримінальну відповідальність. При цьому здійснення кваліфікації таких неправомірних дій належить до компетенції правоохоронних органів.

З урахуванням наведеного, перевіряючи відповідні повідомлення суддів, Вища рада правосуддя оцінює всі вказані суддею обставини у сукупності з метою розмежування випадків реалізації громадянами наданих законом прав та зловживання ними з очевидною метою здійснення впливу на суд.

У низці рішень у 2019 році Вища рада правосуддя, проаналізувавши повідомлені суддями обставини, пов'язані з блокуванням роботи суду, дійшла висновку про наявність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

Початок повноцінного функціонування Служби судової охорони може забезпечити подолання цієї проблеми – разом з ефективними засобами процесуального впливу.

Вища рада правосуддя у 2019 році розглянула низку повідомлень суддів про фізичний тиск на суддю або членів його родини, пошкодження майна суддів і судів, за результатами їх розгляду встановила безпосередній зв'язок таких дій із професійною діяльністю суддів та вказала, що випадки, що мають ознаки кримінальних правопорушень, повинні бути належним чином досліджені правоохоронними органами, а винні особи – притягнуті до передбаченої законом відповідальності.

Крім того, у 2019 році Вища рада правосуддя розглянула низку випадків, що стосувалися підроблення рішень суду та інших офіційних документів, і за результатами їх розгляду вирішила вжити заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, оскільки випадки підробки судових рішень та інших офіційних документів суду, безумовно, завдають шкоди авторитету правосуддя та підривають суспільну довіру до судової влади. Належну оцінку відповідним діям мають надавати правоохоронні органи.

4. НЕОБХІДНІСТЬ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ДЛЯ БОРОТЬБИ ІЗ ВТРУЧАННЯМ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ

Згідно із частиною четвертою статті 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя зобов'язаний повідомляти про випадки втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя, окрім Вищої ради правосуддя, Генерального прокурора.

Водночас цей припис може бути дієвою гарантією незалежності суддів лише у разі, якщо відповідні органи вживатимуть належних заходів у межах своєї компетенції для розслідування випадків ймовірного втручання в діяльність судді та адекватно реагуватимуть на таке втручання⁴¹.

Винні особи, що вчинили правопорушення щодо суддів, мають бути притягнені до встановленої законом відповідальності.

⁴¹ Рішення Вищої ради правосуддя від 31 січня 2019 року № 292/0/15-19.

Усвідомлення безкарності протиправних дій, спрямованих на втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя, спричиняє продовження вчинення подібних правопорушень у майбутньому, в результаті чого нерідко унеможливорюється здійснення правосуддя в окремих справах.

З усіх кримінальних проваджень, яких стосувалися прийняті у 2019 році рішення Вищої ради правосуддя про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, Вищій раді правосуддя відомо лише про одне кримінальне провадження, що було внесене до ЄРДР за повідомленням судді про втручання в діяльність (за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого частиною першою статті 377 КК України) та пізніше направлене з обвинувальним актом до суду.

За даними Офісу Генерального прокурора, впродовж 2019 року обліковано 10 310 злочинів, передбачених розділом XVIII Особливої частини Кримінального кодексу України (злочини проти правосуддя)⁴².

За даними ДСА України щодо розгляду судами кримінальних справ за злочинами, передбаченими статтями 375, 376 КК України, у 2019 році такі справи судами апеляційної інстанції не переглядалися, за судовими рішеннями, що набрали законної сили, у 2019 році засуджено осіб не було. При цьому за статтею 375 КК України розглянуто 2 справи та за статтею 376 КК України – одну справу стосовно однієї особи.

Незважаючи на численні заяви суддів про втручання у їхню діяльність щодо здійснення правосуддя, кількість проваджень, направлених до суду з обвинувальним актом, є незначною. Це свідчить про неефективність застосування статті 376 КК України для гарантування незалежності та безпеки суддів.

5. ВТРУЧАННЯ У ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ З БОКУ АДВОКАТІВ

Вища рада правосуддя у 2019 році розглянула низку звернень суддів про втручання у їхню діяльність з боку адвокатів. В окремих випадках Вища рада правосуддя виявила ознаки втручання адвокатів у діяльність суддів щодо здійснення правосуддя та протиправного тиску.

При цьому Вища рада правосуддя неодноразово зазначала, що втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя з боку адвоката може бути підставою для притягнення адвоката до дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

За результатами перевірки повідомлень суддів у разі встановлення у діях адвокатів ознак втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя Вища рада правосуддя відповідно до рішень, прийнятих у 2019 році, зверталася до кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури щодо притягнення відповідних адвокатів до дисциплінарної відповідальності. Також Вища рада правосуддя зверталася до Генеральної прокуратури України щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів у кримінальних провадженнях, внесених до Єдиного реєстру досудових розслідувань за повідомленнями суддів у зв'язку з діями адвокатів.

У низці рішень Вищої ради правосуддя встановлено відсутність у діях адвоката втручання у діяльність суддів щодо здійснення правосуддя. При цьому Вища рада

⁴² Відповідь Офісу Генерального прокурора від 31 січня 2020 року № 09/4-30вих.-20 за підписом Першого заступника Генерального прокурора В. Каська.

правосуддя враховує право адвоката на висловлення власної точки зору стосовно розгляду судових справ за його участю.

Щодо заявленя відводу суддям адвокатами як учасниками судового процесу Вищою радою правосуддя встановлено, що такі дії адвоката не суперечать положенням процесуального законодавства та не є доказом спроби тиску чи впливу на суд, проте це може свідчити про зловживання процесуальними правами.

Також Вища рада правосуддя звертає увагу, що за змістом статей 33, 36 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» право на звернення до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури із заявою (скаргою) щодо поведінки адвоката, яка може бути підставою для дисциплінарної відповідальності, має кожен, кому відомі факти такої поведінки, а отже, суддя може звернутися до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури з дисциплінарною скаргою на дії адвоката.

ВИСНОВКИ

1. У 2019 році відбулися важливі події, пов'язані з початком роботи Вищого антикорупційного суду. 5 вересня 2019 року Вищий антикорупційний суд розпочав роботу. Остаточні висновки щодо ефективності роботи Вищого антикорупційного суду можуть бути зроблені не раніше завершення першого року його діяльності.

2. Наприкінці 2019 року набрав чинності Закон України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Вказаний закон отримав негативні оцінки з боку органів системи правосуддя, професійних юридичних організацій та був здебільшого негативно оцінений Венеціанською комісією. Як наслідок, Верховний Суд подав до Конституційного Суду України конституційне подання щодо визнання неконституційними низки положень вказаного Закону. Прийняття цього Закону заблокувало роботу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

3. Вища рада правосуддя наділена повноваженням вживати заходи щодо забезпечення незалежності суддів, що досягається шляхом надання обов'язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів. Водночас консультативні висновки щодо низки проектів законів, які суттєво змінюють судоустрій і статус суддів, а саме законопроектів № 1031, № 1066, № 1008 (Закон України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX), не були належно розглянуті Верховною Радою України. Вказане свідчить про необхідність законодавчого закріплення у Регламенті Верховної Ради України процедури розгляду висновків Вищої ради правосуддя, оскільки в іншому разі такий механізм залишатиметься декларативним, що суттєво впливає на незалежність судової влади.

4. Друга половина 2019 року відзначилася безпрецедентним тиском на судову владу. Зокрема, народними депутатами України передані на розгляд Верховної Ради України проекти законів, які мали на меті встановлення відповідальності суддів за судові рішення (№ 2271), припинення повноважень суддів у спосіб, не передбачений Конституцією України (№ 1031), та зміну дисциплінарних процедур, а також законопроект, який порушував право суддів на захист (№ 1008 або Закон № 193-IX).

5. Наразі одним із найважливіших викликів, що постали перед судовою системою, залишається недоукомплектованість судів або відсутність у судах суддів взагалі. Після набрання чинності Законом № 193-IX припинила роботу Вища кваліфікаційна комісія суддів України, що зумовило зупинення процесу відбору, переведення, відрядження та призначення суддів. Загалом дефіцит суддівських кадрів на кінець 2019 року становить 2044 судді. Через відсутність суддів на кінець 2019 року не здійснюють правосуддя 10 судів (немає жодного судді). Також призупинено кваліфікаційне оцінювання суддів. Такими, що не завершили процедуру проходження кваліфікаційного оцінювання, залишаються понад 2 000 суддів.

6. Важливим для судової системи залишається питання пошуку оптимальних шляхів пришвидшення процесу кваліфікаційного оцінювання суддів, розпочатого ще у 2015 році. Водночас проблема, порушена у щорічних доповідях про стан забезпечення незалежності суддів в Україні за 2017 та 2018 роки, щодо неоднакових умов винагороди суддів, які пройшли та які не пройшли кваліфікаційне оцінювання, частково вирішена Законом № 193-IX.

7. Нагальною залишається проблема недостатнього фінансування системи правосуддя, що вже у першій половині 2020 року спричинить недофінансування апаратів судів та значне зниження розміру заробітної плати їх працівників. Недофінансування судової системи зумовить також затримку завершення формування Служби судової охорони та частково відтермінує впровадження ЄСІТС.

8. Залишається невирішеним на законодавчому рівні питання внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення суддями злочину, передбаченого статтею 375 Кримінального кодексу України (постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови), що часто використовується як засіб тиску на суддів. Вища рада правосуддя звертала увагу на необхідність внесення змін до законодавства та закріплення у статті 214 Кримінального процесуального кодексу України положень, відповідно до яких лише Генеральний прокурор (його заступники) є суб'єктом (суб'єктами) внесення до ЄРДР відомостей про вчинення злочинів, передбачених статтею 375 КК України. Водночас доцільно розглянути можливість виключення вказаної статті із КК України, оскільки статистика не доводить її дієвості.

9. Необхідно констатувати, що залишається неналежним реагування Генеральної прокуратури України (Офісу Генерального прокурора) на звернення суддів щодо втручання в їхню діяльність, у тому числі і співробітників правоохоронних органів. Зазначене повсякчас вимагає реакції Вищої ради правосуддя та ініціювання перед Генеральною прокуратурою України (Офісом Генерального прокурора) питань щодо прискорення розслідування таких фактів та притягнення до встановленої законом відповідальності співробітників правоохоронних органів, які допустили втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя. Проте ефективну процедуру дисциплінарної відповідальності прокурорів поки не відновлено.

10. Значно скоротилася кількість випадків втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя з боку народних депутатів України та депутатів місцевих рад, які не є учасниками судового процесу.

11. На жаль, трапляються випадки неналежної поведінки учасників судових засідань. Водночас чинне законодавство покладає на головуючого у судовому засіданні обов'язок із забезпечення дотримання вимог процесуального законодавства і підтримання порядку у судовому засіданні. Із цією метою судді надано право застосувати до порушників заходи впливу, в тому числі і грошові стягнення.

12. До Вищої ради правосуддя надходять повідомлення суддів про намагання осіб здійснити позапроцесуальний вплив на них, однак не всі такі повідомлення потребують реагування. Разом із тим факти погроз суддям, псування їхнього майна тощо не залишаються без належного реагування Вищої ради правосуддя. У таких випадках Вища рада правосуддя, як правило, звертається до правоохоронних органів з вимогою щодо розкриття та розслідування злочинів. Прискорення формування Служби судової охорони сприятиме підвищенню рівня захищеності суддів від неправомірних дій.

13. Судді є публічними особами, а отже, можуть піддаватися критиці, яка ґрунтується на праві інших осіб висловлювати свої оціночні судження стосовно здійснення правосуддя як у засобах масової інформації, так і в соціальних мережах. Однак висловлювання, що містять прямі погрози, мають ознаки переслідування та спрямовані на підрич авторитету правосуддя, є недопустимими в демократичному суспільстві. У кожному такому випадку Вища рада правосуддя реагує на відповідні факти та звертається до правоохоронних органів

або з публічним зверненням про неможливість допущення висловлювань, що підривають авторитет правосуддя.

14. Звернення особи з дисциплінарною скаргою на дії судді, а також звернення учасника судового провадження до Вищої ради правосуддя до закінчення судового розгляду справи не є формою тиску на суддів, доки така скарга не має на меті спонукання судді до вчинення чи невчинення певної процесуальної дії / ухвалення певного рішення. У разі встановлення, що очевидною метою подання скарги є спонукання судді до ухвалення певного судового рішення, Дисциплінарна палата відмовляє у відкритті дисциплінарної справи за відповідною скаргою.

15. До Вищої ради правосуддя надходять повідомлення суддів, які вважають, що заявлені адвокатами відводи є формою тиску на суд. Проте Вища рада правосуддя неодноразово зазначала, що процесуальна поведінка адвокатів може бути оцінена через врахування балансу між забезпеченням процедури відводу судді та захистом від втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя. А отже, подання адвокатами заяв про відвід судді не суперечить положенням процесуального законодавства та не є доказом спроби тиску чи впливу на суд і лише в окремих випадках може свідчити про зловживання процесуальними правами.

16. Важливим аспектом забезпечення незалежності суддів та судової влади є швидке та ефективне розслідування правоохоронними органами повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність, що до певної міри залишається недієвим.



Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6
Європейської конвенції з прав людини

**ОГЛЯД ЩОРІЧНОЇ ДОПОВІДІ
ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ЗА 2019 РІК
«ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ
В УКРАЇНІ»**

м. Київ, червень 2020 року

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

ВККС –	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП –	Вища рада правосуддя
Доповідь –	Щорічна доповідь Вищої ради правосуддя за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»
ЄДРР –	Єдиний реєстр досудових розслідувань
ЄСПЛ –	Європейський суд з прав людини
Закон –	Закон України «Про Вищу раду правосуддя»
Конвенція –	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ВСТУП

1. Цей Огляд підготовлено в рамках проекту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом із прав людини і впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Автор Огляду – експертка зазначеного проекту Ради Європи Ірина Кушнір, засновниця громадської організації «Український інститут з прав людини».

2. Цей Огляд було сформовано на основі наданого Вищою радою правосуддя проекту Доповіді за 2019 рік із метою виявлення проблемних питань та надання оцінки щодо можливих заходів, яких доцільно вжити для ефективного виконання конституційного повноваження ВРП щодо забезпечення незалежності суддів України.

3. Відповідно до частини першої статті 1 Закону ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі 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.

4. Відповідно до п. 7 частини першої статті 73 Закону ВРП готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями та оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні.

5. Ця Доповідь є третім комплексним документом, розробленим ВРП, що висвітлює широкий спектр проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням авторитету правосуддя та незалежності суддів в Україні за 2019 рік. Окремо варто підкреслити, що у ній враховано раніше висловлені пропозиції й передбачено окремий розділ про виконання Україною рішень ЄСПЛ, які стосуються питань незалежності та неупередженості судової влади.

АНАЛІЗ ЗМІСТУ ЩОРІЧНОЇ ДОПОВІДІ ЗА 2019 РІК «ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ»

6. Доповідь – єдиний офіційний комплексний документ, який має відображати стан незалежності суддів в Україні. Він використовується для формування державної політики, планування необхідних заходів, формування правових позицій фахівцями та організаціями, серед яких і міжнародні організації. Відповідно зміст цього документа має охоплювати всі значущі для незалежності судді чинники.

7. Доповідь за 2019 рік складається зі вступу, висновків та двох основних частин, у яких здійснено огляд важливих подій, заходів і проблем, що вплинули на стан суддівської незалежності, а також проаналізовано випадки втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя. До першої частини Доповіді входять 8 розділів, до другої – 5. Також Доповідь містить відповідні додатки.

8. Відповідно до положення п. 7 частини першої статті 73 Закону Доповідь має становити узагальнений огляд стану незалежності суддів, і відповідно готується у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями. Доповідь – це інструмент у правовій системі, функцією якого є фіксація стану загалом у відповідний період та надання можливості прослідкувати

динаміку змін цього стану з урахуванням ужитих заходів. Відповідно Доповідь є актом, який має відображати не лише бачення ВРП щодо стану незалежності суддів та заходів, які вживались ВРП.

9. Однак у цій Доповіді не зазначено, що до її підготування були залучені такі органи, як прокуратура та адвокатура. Також відсутні ознаки того, що були залучені органи суддівського самоврядування та професійні громадські об'єднання. З одного боку, їхньої участі у цьому процесі потребує положення Закону, з другого – це зробило б Доповідь більш усторонньою і комплексною. Незалучення цих суб'єктів може призвести до того, що Доповідь стане звітом про діяльність ВРП у відповідному році, що, очевидно, не відповідає її суті. У зв'язку з цим у вступній частині Доповіді потрібно відображати, як саме вона формувалася.

10. Убачається, що Доповідь повинна містити усталений перелік питань. Доповіді за 2017, 2018 та 2019 роки висвітлюють різні питання, теми. Цей перелік питань має охоплювати всі елементи, які формують незалежність судді. Наявність усталеного переліку питань, за якими проаналізовано стан незалежності суддів кожного року, надасть можливість аналізувати динаміку погіршення або поліпшення стану певних елементів цієї сфери, уможливить формування висновків щодо їхніх змін, виявлення елементів, які вплинули на ту чи ту зміну. Крім того, було б доцільно надавати в Доповіді не тільки інформацію про стан справ за певними питаннями у відповідному році, але й при можливості – прогноз стану в наступному.

11. З аналізу Закону та попередньої практики помітно, що Доповідь лишається актом, який стосується вузького кола фахівців. Водночас стан забезпечення незалежності суддів – питання стратегічного значення для розвитку держави та дотримання верховенства права.

Із метою залучення всіх зацікавлених суб'єктів, серед яких і органи державної влади, зокрема парламент, до обговорення проблемних питань стану незалежності суддів, забезпечення обговорення Доповіді на вищому політичному рівні вбачається за необхідне, щоб щорічна доповідь була представлена у парламенті. За результатами заслуховування парламент має приймати постанову про заходи, яких необхідно вжити з метою усунення проблемних питань. Тому варто внести відповідні зміни до Закону та Регламенту Верховної Ради України. До внесення змін рекомендується вжити всіх необхідних заходів для забезпечення висвітлення відповідних проблемних питань перед парламентом, що в результаті має сприяти прийняттю парламентом відповідного акту. Для досягнення вказаної мети рекомендується розглянути доцільність використання таких інструментів, як парламентські слухання або слухання у профільному комітеті парламенту.

12. У вступі Доповіді викладено позиції, які окреслюють такі поняття: «втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя», «незалежність судді», «незалежність суду», «безсторонність судді» тощо в аспекті їхнього правового регулювання, судової практики та міжнародних стандартів. Ці поняття – ключові для всієї Доповіді, тому більш доцільним було б викладати їхній зміст в окремому розділі, де відображати усталений погляд на суть цих понять та, можливо, вказувати на нові тенденції, які з'явилися за відповідний період.

АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧИХ ЗМІН

13. Насамперед необхідно зауважити, що 11 березня 2020 року Конституційний Суд України постановив рішення № 4-р/2020, яким визнав певні положення законів України

№ 1402, 193, 1798 неконституційними. Відповідно неконституційними визнано положення вказаних законів щодо:

- скорочення чисельності суддів Верховного Суду;
- зменшення базового розміру посадового окладу судді Верховного Суду;
- зміни кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду;
- повноважень Комісії з питань доброчесності та етики при Вищій раді правосуддя;
- процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності, яка не забезпечує розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності (закон України № 1798 зі змінами).

У цій Доповіді обґрунтовано багато уваги приділено відповідним змінам та наведено аргументи щодо їхньої неконституційності та невідповідності міжнародним стандартам. Однак, оскільки рішення вже постановлено, було б доцільно додати інформацію про нього в Доповідь.

14. Аналіз рішення Конституційного Суду України № 4-р/2020 також дає підстави стверджувати, що не всі питання, які було порушено у консультативному висновку ВРП, а також висновках до інших проектів законів, стали предметом розгляду Конституційним Судом України. Зокрема, спірними лишилися такі питання:

- щодо істотної нерівності між розмірами винагороди членів ВРП, яка може мати місце в результаті застосування частини другої статті 21 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (закон України № 193);
- щодо ухвалення рішень у нарадчій кімнаті як засобу забезпечення відсутності впливу на членів ВРП при прийнятті рішення (зміни до статті 34 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (закон України № 193);
- щодо припинення повноважень судді у зв'язку з набранням законної сили рішенням суду про визнання активів судді необґрунтованими та їх стягнення у дохід держави (закон України № 263);
- щодо нівелювання правового статусу ВРП (закон України № 117).

Висловлені важливі застереження щодо конституційності відповідних положень прийнятих законів мають стати предметом розгляду Конституційного Суду України.

15. Одним із повноважень ВРП щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя є підготовка обов'язкових до розгляду консультативних висновків стосовно законопроектів із питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів (відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 Закону). У Доповіді детально описано комунікацію з парламентом щодо прийняття закону України № 193 та інших законів і проблему неврахування консультативних висновків ВРП.

Враховуючи складнощі, які виникли у комунікації з парламентом, необхідно звернути увагу на таке.

Відповідно до частини першої статті 131 Конституції України ВРП, зокрема, вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів (п. 7) та здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України (п. 9).

Відповідно до Закону ВРП надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів із питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно

законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (п. 15 частини першої статті 3).

Убачається, що надання обов'язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроектів є засобом, який забезпечує ефективне виконання конституційних повноважень ВРП щодо вжиття заходів для забезпечення незалежності суддів.

Ураховуючи правові позиції, викладені у рішенні Конституційного Суду України від 28.02.2018 р. № 2-/2018 щодо порушення процедури розгляду та ухвалення проекту закону як підстави для визнання його неконституційним, доцільно внести до Конституційного Суду України подання про тлумачення положення Основного Закону, а саме п. 7 частини першої статті 131 в контексті питання, чи може це положення тлумачитись як таке, що покладає обов'язок на парламент враховувати консультативні висновки ВРП щодо законопроектів із питань незалежності суддів, та чи може порушення такого обов'язку парламентом вважатися порушенням процедури розгляду та ухвалення проекту закону, що може призвести до визнання його неконституційним.

Крім того, враховуючи правовий статус, повноваження та роль ВРП в системі правосуддя, необхідно порушувати та лобювати питання щодо внесення змін до статті 151 Конституції України з метою надання ВРП права звертатись до Конституційного Суду України з поданнями щодо конституційності положень законів. До вирішення цього питання варто налагодити співпрацю з Верховним Судом та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини з метою забезпечення невідкладного звернення до Конституційного Суду України з конституційними поданнями та неконституційного контролю законопроектів (їх частин) щодо забезпечення незалежності суддів.

16. У Доповіді детально продемонстровано проблему відсутності взаємодії ВРП та інших органів судової влади з парламентом. Для того щоб вирішити цю проблему, необхідно визначити причини її виникнення. Зокрема, незважаючи на злагоджену роботу органів судової влади у наданні правових позицій щодо положень законопроектів, наявний дефіцит авторитету цих органів не дозволив здійснити належний вплив на розгляд законопроектів, які стосуються статусу суддів та судочинства.

Помічено, що ситуація з ігноруванням парламентом позиції ВРП та інших органів судової системи, безпрецедентним тиском на судову владу, збільшенням кількості законопроектів, які містять ризики для незалежності суддів, виникла в зв'язку з низьким рівнем довіри до суду.

Немає єдиного простого заходу або засобу для вирішення цієї проблеми, тим паче, що її вирішення залежить не лише від дій одного органу, наприклад ВРП. Однак, допоки її не буде вирішено, тенденція «наступу» на незалежність суддів із великим ступенем вірогідності зберігатиметься.

Вирішення цієї проблеми лежить у площині системи, насамперед практичних заходів, які мають уживатися систематично і постійно всіма органами судової влади. Тому доцільно сформулювати спільну для всіх судових органів стратегію підвищення довіри до суду і здійснювати заходи для її імплементації. Саме по собі створення такої стратегії судовими органами з ідентифікацією проблем та зазначенням заходів для їхнього вирішення матиме позитивний сигнал для населення, а також стане дороговказом для суддів та працівників суду щодо заходів, які мають уживатися в щоденній роботі. Необхідно також дослідити питання можливості залучення до створення такої стратегії інших органів влади, наприклад, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини. Залучення цих інституцій і, можливо, затвердження стратегії парламентом винесе відповідні актуальні питання на вищий політичний рівень, що матиме істотний вплив.

Оцінка сучасних процесів дає підстави стверджувати, що органам системи правосуддя не вистачає підтримки інших суб'єктів, які мають вплив на законодавчий орган. Такими суб'єктами можуть стати професійні громадські об'єднання. Розуміючи скептицизм, із яким може бути сприйняте це твердження, тим не менше підтримка громадянського суспільства може стати ефективною для цілей впливу на процес прийняття рішень парламентом у разі якісної організації співпраці та комунікації. Також було б доцільно дослідити можливість створення при ВРП громадської ради з метою залучення професійного середовища до обговорення проблемних питань діяльності ВРП, а також науково-консультативну раду з членами з наукового середовища, які могли б допомагати ВРП вирішувати складні питання права та підсилювати позицію ВРП у спілкуванні з органами влади.

ЗМІ може стати ще одним союзником органів системи правосуддя у реалізації завдання підвищення довіри до суду та зайняття належної позиції ВРП у комунікації з парламентом та іншими органами державної влади. Сучасний стан справ свідчить, що засоби масової інформації, точніше повідомлена ними інформація, здійснюють значний вплив на прийняття рішень органами державної влади та на формування громадської думки. Станом на сьогодні в інформаційному просторі переважає негативна інформація про суди та суддів. Такий стан має бути змінений, і активну роль у цьому мають відігравати органи судової влади. З огляду на вказане доцільно сформувати загальну стратегію комунікації органів судової системи зі ЗМІ задля підвищення довіри до влади. Щонайменше цю комунікаційну стратегію повинна мати ВРП з метою систематичного повідомлення широкому загалу про стан справ у сфері забезпечення незалежності суддів та можливих ризиків. Комунікація з громадськістю з використанням простої, неюридичної мови через усі засоби масового поширення інформації має в результаті впливати на формування громадської думки про суд та суддів як про цінність, яку треба захищати.

У цьому аспекті також необхідно проводити соціологічні дослідження, за допомогою яких здійснювати заміри ступеня довіри до суду та виявляти проблемні питання, які негативно впливають на формування цієї довіри. Для моніторингу стану справ та виявлення недоліків у практичній площині також було б доцільно якомога широко здійснювати моніторингові кампанії за підтримки міжнародних організацій, що можливо забезпечити з найменшим використанням ресурсу ВРП.

АНАЛІЗ СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДДІВ КАДРАМИ, ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОБОТИ НОВОУТВОРЕНИХ СУДІВ

17. У Доповіді детально показано стан справ із дефіцитом суддів у судах. Як зазначено у цьому документі, за інформацією Державної судової адміністрації України, станом на 1 січня 2020 року штатна чисельність посад суддів апеляційних та місцевих судів, визначена відповідними наказами Державної судової адміністрації України, становить 7039 одиниць, а фактична – 5002 одиниці. Вакантні 2044 посади суддів. Кількість суддів, які мали повноваження щодо здійснення правосуддя у 2019 році, становила 4987. Ситуація з призначенням суддів очевидно катастрофічна. Непризначення такої кількості суддів впливає на тривалість розгляду справ і відповідно спричиняє негативний вплив на формування довіри до суду.

18. У Доповіді вказано: «наразі триває опрацювання статистичних даних для визначення та можливого погодження кількості суддів у апеляційних судах на 2020 рік». Із цього випливає, що дослідження статистичних даних щодо необхідної кількості суддів на рік доцільніше проводити у попередньому році.

У Доповіді детально описано ситуацію, яка склалась із конкурсом на посаду судді, оголошеним ВККС 02.07.2019 р. Загалом видно, що в критичній ситуації тотального дефіциту суддів у судах, призначення на посаду тих, хто пройшов конкурс у ВККС, було заблоковане. Спір щодо оголошення конкурсу лише для тих, хто перебуває у резерві на заміщення вакантних посад суддів місцевих загальних судів, розпочався у липні 2019 р. Оскарження цього оголошення в суді призвело до того, що ВРП не розглянула рекомендації ВККС щодо призначення. Розгляд справи в суді тривав до 29.01.2020 р. Рішенням Великої Палати Верховного Суду у позові щодо оскарження оголошення було відмовлено.

Ця ситуація демонструє відсутність скоординованої роботи органів судової системи, які мали б діяти з однією метою. Дискоординація призвела до непризначення 467 кандидатів суддями.

З огляду на вказане відповідним органам необхідно налагоджувати співпрацю, а у разі виникнення спірних ситуацій суд має вирішувати спори невідкладно.

Очевидно, що після прийняття рішення Великою палатою Верховного Суду у січні 2020 року ВРП зможе оперативним розглянути рекомендації щодо призначення відповідних кандидатів на посаду судді.

19. Можна зауважити, що позитивним чинником стало затвердження Типового положення про апарат суду в січні 2019 року.

АНАЛІЗ КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ

20. У Доповіді зазначено, що відповідно до прогнозованих показників до кінця 2019 року закінчиться кваліфікаційне оцінювання 3153 суддів. Однак таке оцінювання було завершено лише щодо 933 суддів. Процес кваліфікаційного оцінювання був зупинений через набрання чинності закону України № 193, яким повноваження членів ВККС було припинено з 7 листопада 2019 року.

Зважаючи на ці цифри, видається дуже малоімовірним, що процедуру кваліфікаційного оцінювання можна було закінчити протягом листопада та грудня 2019 року. Отже, проведення оцінювання 2220 суддів у 2020 році – великий виклик для відповідних органів. На жаль, у Доповіді не вказано, на якому етапі зупинилася оцінка суддів, але, враховуючи, що наразі невідомо, коли розпочне роботу ВККС, цей виклик стає серйозною проблемою.

Крім того, рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2020 частину першу статті 94 Закону щодо кількості членів ВККС та повноваження ВРП щодо їхнього призначення (із змінами, внесеними законом України №193), визнано неконституційною.

Визнаючи цю норму неконституційною, Конституційний Суд України виходив із того, що внесені зміни без запровадження відповідного перехідного періоду фактично зупиняють виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, роблять неможливим здійснення ВРП її окремих конституційних повноважень.

Пунктом 3 резолютивної частини рішення також визначено, що застосуванню підлягають відповідні положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII у редакції до внесення змін законом України № 193.

У цьому аспекті необхідно враховувати, що, по-перше, визнання нечинним цього положення не сприяло поновленню на посадах членів ВККС, повноваження яких було припинено законом України № 193. Відповідно питання формування нового складу ВККС має бути вирішено ВРП відповідно до Закону із внесеними змінами та з урахуванням рішення Конституційного Суду України. По-друге, застосування частини першої статті 94 в редакції, чинній до внесення змін, виглядає проблематичним.

Зокрема, частина перша статті 94 закону України № 1402 до внесення змін передбачала, що до складу ВККС обираються (призначаються) шістнадцять членів, які є громадянами України, мають повну вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років. При цьому чинна частина друга статті 94 закону України № 1402 передбачає інші вимоги до члена ВККС, а саме – володіння державною мовою, наявність повної вищої юридичної освіти та стажу професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, належність до правничої професії та відповідність критерію політичної нейтральності.

Зазначена неузгодженість може викликати спори щодо правильного застосування положень закону України № 1402 і відповідно спричинити оскарження дій ВРП і блокування формування нового складу.

З огляду на це можна стверджувати, що для формування складу ВККС необхідно вносити зміни до закону України № 1402. В ситуації незакінченого кваліфікаційного оцінювання суддів та кадрового дефіциту в судах такі зміни мають бути внесені невідкладно.

21. Водночас стан невизначеності щодо застосування положень закону України № 1402 не має вплинути на закінчення формування Конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС. Із наданої доповіді виокреслюється наявність певних проблем із формуванням цієї комісії. Заходи ВРП щодо формування Конкурсної комісії, очевидно, необхідно інтенсифікувати.

АНАЛІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕСУРСАМИ ЯК ЧИННИК НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ

22. У Доповіді зазначено, що рівень задоволення потреби граничними обсягами видатків становить усього 50,2% (найменше за період із 2011 року).

Відповідно до частини першої статті 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначено видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій ВРП.

Враховуючи це положення Основного Закону, можна стверджувати, що недофінансування такого рівня становить порушення конституційних гарантій незалежності суддів та суду, а також позитивних зобов'язань держави щодо забезпечення дотримання права кожного на звернення до суду.

Практика Конституційного Суду України свідчить, що положення закону можливо визнати неконституційним у зв'язку з тим, що воно не передбачає всіх необхідних гарантій. У цьому випадку положення визнається неконституційним у частині, яка не передбачає достатніх гарантій (*lacuna legis*).

За умов повного ігнорування висновків та пропозицій органів судової влади вбачається, що звернення до Конституційного Суду України щодо неконституційності положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» є єдиним юридичним засобом, який

може мати дисциплінувальний вплив на органи державної влади в аспекті формування бюджету для органів правосуддя.

АНАЛІЗ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПИТАНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАЛЕЖНІСТЮ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЮ СУДОВОЇ ВЛАДИ

23. Спочатку необхідно зазначити, що виконання рішень ЄСПЛ полягає в уживанні заходів індивідуального та загального характеру. Заходи індивідуального характеру полягають у відновленні, наскільки це можливо, попереднього юридичного стану, який стягувач мав до порушення Конвенції (*restitutio in integrum*)¹. Цей підхід також відповідає стандартам Комітету міністрів Ради Європи, який здійснює контроль за виконанням державами рішень ЄСПЛ.

У Доповіді висвітлено проблему виконання рішення ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України». Цим рішенням ЄСПЛ визнав, що звільнення заявників із посади суддів відбулося з порушенням пункту 1 статті 6 у зв'язку з недотриманням принципів незалежності та безсторонності, а також із порушенням статті 8 Конвенції. За результатами перегляду справ заявників рішення щодо їхнього звільнення були скасовані. Однак у цих справах ВРП встановлює, що суддями було вчинено дії, які за умов поточного правового регулювання можуть бути визнані одноразовими грубими проступками, що тягнуть за собою звільнення. Оскільки проступки заявників було вчинено поза строками притягнення суддів до відповідальності (три роки з моменту вчинення), ВРП не виробила остаточної правової позиції до вирішення питання застосування строків притягнення до відповідальності суддів у цих справах.

У цьому аспекті необхідно враховувати, що вказане рішення ЄСПЛ набуло статусу остаточного 17.04.2017 р. Відповідно ВРП мала достатньо часу для вироблення правової позиції щодо розгляду таких справ. Нерозумна тривалість вирішення питань щодо поновлення на посаді заявників після постановлення на їхню користь рішення ЄСПЛ може стати підставою для нових звернень заявників до ЄСПЛ.

Крім того, зі змісту рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 28.11.2019 р. у справі № 9901/187/19 видно, що дисциплінарне стягнення щодо позивача у вигляді звільнення (одного із заявників у справі «Куликов та інші проти України») було застосоване після спливу передбаченого законом строку, однак у цій частині рішення відповідача (ВРП) не містить відповідних мотивів. Рішення ВРП про звільнення позивача було визнане протиправним та скасоване. Наразі справу розглядає Велика Палата Верховного Суду.

У цьому аспекті важливим є те, що звільнення з посади суддів є втручанням у право на повагу до приватного життя, гарантованого статтею 8 Конвенції. Для того щоб втручання було правомірним, воно насамперед має бути здійснене згідно із законом, застосування закону має бути у передбачуваний спосіб². Ураховуючи практику ЄСПЛ щодо строків давності для застосування заходів, що становлять втручання, рішення ВРП щодо звільнення позивача поза межами застосовних строків накладання дисциплінарного стягнення може стати підставою для його звернення до ЄСПЛ з новою скаргою щодо порушення його права,

¹ Див. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

² Рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України» від 14.01.2011 р. № 23759/03 та № 37943/06.

передбаченого статтею 8 Конвенції в зв'язку з порушенням юридичної визначеності при застосуванні закону.

Крім того, у Доповіді відсутня інформація щодо результатів розгляду ВРП решти справ у межах справи «Куликов та інші проти України». Для надання повної інформації щодо практики ВРП у цих справах, що є значущим для правової системи, доцільно викласти в Доповіді повну інформацію щодо результатів розгляду всіх справ цієї категорії.

24. У Доповіді йдеться про виконання рішень ЄСПЛ, однак тут відсутня інформація про скарги суддів до ЄСПЛ, які комуніковані уряду для надання зауважень. Вбачається, що для здійснення ефективних заходів із запобігання постановленню нових рішень ЄСПЛ у відповідній сфері ВРП необхідно щонайменше здійснювати моніторинг таких скарг і за можливості вживати заходів для усунення нових проблем, які можуть виявляти ці скарги. Доповідь має містити інформацію про випадки та проблеми, які стали підставою для скарг до ЄСПЛ.

АНАЛІЗ ВИПАДКІВ ВТРУЧАННЯ В ДІЯЛЬНІСТЬ СУДДІ АБО СУДУ

25. Статтею 73 Закону передбачено, що ВРП з метою забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя веде і оприлюднює на своєму офіційному сайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, проводить перевірку таких повідомлень, оприлюднює результати та ухвалює відповідні рішення.

Аналіз інформації, розміщеної в Реєстрі повідомлень суддів про втручання в діяльність³, свідчить про відсутність у ньому значної частини інформації про результати реагування на рішення ВРП. Відсутність цієї інформації, по-перше, складає враження, що реагування у принципі відсутні і відповідно рішення ВРП є неефективними, а також що ВРП не здійснює моніторинг результатів реагування на подання. По-друге, відсутність цієї інформації в реєстрі перешкоджає здійсненню дослідження реагування та виявлення проблемних питань, серед яких і питання громадського контролю.

Через це, якщо реагування на подання ВРП щодо втручання у діяльність судді наявне, вкрай необхідно організувати роботу ВРП для невідкладного оприлюднення відповідних актів у Реєстрі повідомлень суддів про втручання в діяльність. У разі якщо відповідна інформація відсутня, у відповідному розділі реєстру про це має бути зазначено.

У цьому контексті також важливо зауважити, що відповідно до статті 188³² Кодексу України про адміністративні правопорушення ненадання або несвоєчасне надання відповіді на подання ВРП про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя, є складом адміністративного правопорушення. Відповідно до п. 92 частини першої статті 255 Кодексу протоколи про адміністративне правопорушення за вказаною статтею мають право складати голова, заступник голови ВРП.

У Доповіді не зазначено про жоден випадок складання протоколу про адміністративне правопорушення за цією статтею. Ця інформація відсутня й у Реєстрі судових рішень. Тобто, якщо ненаповнення реєстру відповідною інформацією про реагування на подання ВРП є результатом ненадання або несвоєчасного надання відповіді на подання, інструмент у

³ Див. Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність: <https://hcj.gov.ua/intervention?page=11>.

вигляді ініціювання питання про притягнення до адміністративної відповідальності має використовуватись.

При цьому необхідно також зауважити, що покладення повноважень щодо складання протоколів про адміністративну відповідальність за вказаним положенням Кодексу України про адміністративні правопорушення на голову ВРП або його заступника сумнівне з точки зору ефективності використання цього інструменту. По-перше, це призводить до того, що вказані посадові особи стають сторонами провадження в суді першої інстанції. По-друге, відповідно до положень Кодексу посадова особа, яка уповноважена на складання протоколу, має вжити перед складанням низку заходів: встановити винну особу, роз'яснити їй права, забезпечити право мати захисника, вручити особисто такий протокол під підпис або зафіксувати в ньому факт відмови від ознайомлення. З огляду на статус голови ВРП та його заступника виконання таких дій, а після цього участь у судовому провадженні видаються нереалістичними. Беручи до уваги вказане положення Кодексу, потребує змін щонайменше перекладання права складати протоколи про адміністративну відповідальність на працівників ВРП, які окремо уповноважені для здійснення цих функцій рішенням ВРП.

У будь-якому випадку матеріали Доповіді свідчать про наявність проблеми системного моніторингу результативності або ефективності реагування на подання ВРП. Тому необхідно запровадити систему моніторингу результатів розгляду відповідних подань ВРП та вживати заходів зі складання протоколів про адміністративну відповідальність за ненадання відповіді на подання ВРП. Для цього, враховуючи відсутність відповідної практики ВРП в цій сфері, доцільно розглянути можливість залучення експертів для розробки методології та системи моніторингу реагування на подання, виявлення винних осіб, складання та вручення протоколів.

26. У поданні вказують випадки зловживань слідчими та прокурорами з метою тиску на суд у вигляді внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань про вчинення суддею злочину, передбаченого статтею 375 Кримінального кодексу України (постановлення суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови). Ці випадки наявні навіть після перевірки судового рішення судом апеляційної інстанції. На жаль, у цій доповіді викладено лише окремі випадки такого зловживання, однак не наведено загальну статистику. Наявність такої статистики надала б можливість встановити, чи є ця проблема системною та поширеною, або ж вона зводиться тільки до окремих випадків (тому запропоновано вказати: посадові особи яких органів вдаються до вказаних дій, із якою систематичністю та у яких випадках, порівняти кількість порушених кримінальних проваджень та кількість пред'явлених підозр, а також проаналізувати тривалість цих проваджень). Цей аналіз необхідний для визначення найбільш адекватних та відповідних заходів із метою усунення вказаної проблеми. Можливо, серйозність проблеми засвідчить необхідність кардинальних змін закону. Однією з таких змін могло б бути запровадження попереднього судового контролю над внесенням до ЄРДР відомостей про вчинення злочину суддею, зокрема за статтею 375 Кримінального кодексу України. Зокрема, предметом такого судового контролю може бути питання обґрунтованості внесення відповідних відомостей до реєстру та наявності можливої «прихованої» мети такого внесення.

27. Із метою забезпечення усунення можливості здійснення тиску на суддів шляхом внесення до ЄРДР відомостей про вчинення ними злочину за статтею 375 Кримінального

кодексу України слушними є пропозиції щодо вилучення з Кодексу цієї статті або щонайменше передання повноважень щодо внесення цих відомостей виключно Генеральному прокурору України.

28. Іншою проблемою, пов'язаною з ефективністю уживання заходів ВРП для забезпечення незалежності суддів, є неналежне реагування на відповідні рішення ВРП. Можлива ситуація, за якої ВРП вирішила вжити заходів реагування, однак це рішення лишається без ефективного реагування з боку відповідних органів влади. За цих обставин механізм реагування ВРП на втручання у діяльність судді, передбачений законом, виявляється неефективним і відповідно ставить під сумнів спроможність ВРП виконати конституційне повноваження із забезпечення незалежності суддів.

На сьогодні єдиним засобом впливу ВРП є лише положення статті 188³² Кодексу України про адміністративні правопорушення (невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу або члена Вищої ради правосуддя). Однак цей інструмент також не можна вважати ефективним у разі невиконання державним органом вимог ВРП, оскільки він передбачає вчинення лише певних правопорушень, серед яких:

- невиконання законних вимог ВРП, її органу або члена ВРП щодо надання інформації, судової справи (її копії), розгляд якої закінчено;
- надання завідомо недостовірної інформації;
- недодержання встановлених законом строків надання інформації, судової справи (її копії), розгляд якої закінчено, ВРП, її органу або члену ВРП;
- ненадання або несвоєчасне надання відповіді на подання ВРП про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя.
- Відповідно вказане положення не передбачає відповідальності за невиконання вимог ВРП як таких.

Враховуючи це, доцільно розробити зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», якими передбачити: 1) обов'язковий характер вимог ВРП, що містяться в поданні, внесеному в результаті розгляду заяви про втручання у діяльність судді, забезпечений санкцією за їхнє невиконання; 2) можливість звернення ВРП до суду в разі невиконання вимог, указаних у рішенні, відповідним органом державної влади; 3) скорочену належну судову процедуру розгляду звернень ВРП у цих випадках, наприклад, звернення має подаватися до Верховного Суду; 4) у разі визнання обґрунтованим рішення ВРП та факту його невиконання відповідним органом державної влади суд повинен мати повноваження зобов'язати не тільки вжити відповідних заходів, але й накладати штрафні санкції на винну посадову особу.

У якості альтернативного варіанта посилення функціональної спроможності ВРП вживати ефективних заходів у разі встановлення випадку втручання у діяльність судді, доцільно розглянути питання надання повноважень ВРП самостійно накладати штрафні санкції на посадових (службових) осіб, у діях яких вбачається таке втручання, або передбачення в Кодексі України про адміністративні правопорушення такого складу правопорушення, як невиконання законних вимог ВРП або члена ВРП.

У якості прикладу можна навести положення статті 188⁴⁰ (невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) Кодексу, які довели свою ефективність на практиці. Зокрема, відповідно до цього положення невиконання законних

вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тягне за собою накладання штрафу на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Протоколи за вказаним положенням мають право складати уповноважені працівники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до оприлюднених доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за вказаною статтею у 2017 році було направлено до суду 61 протокол, у 2016-му – 43.

Практика, описана в Доповіді, свідчить, що без внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та/або до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою посилення обов'язковості рішень ВРП у вказаних випадках забезпечення дійсно ефективного реагування на випадки втручання у діяльність судді є нереалістичним.

29. У Доповіді також зазначено, що ВРП дотримується позиції, що саме по собі внесення відомостей до ЄРДР про кримінальне правопорушення та проведення досудового розслідування не може свідчити про здійснення втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя, а отже не є безумовною підставою для вжиття ВРП заходів, передбачених статтею 73 Закону. Водночас ця Доповідь не містить інформації про сформовані ВРП критерії аналізу та розрізнення випадків, коли внесення відомостей до ЄРДР щодо судді становить втручання, а коли це внесення не потребує реагування ВРП. Відсутність цієї інформації за вказаної позиції створює стан невизначеності насамперед для суддів щодо практики ВРП та порядку застосування Закону до подібних ситуацій. З огляду на це необхідно у разі відсутності таких критеріїв їх сформулювати. Для посилення ефективності та довіри до цих критеріїв доцільно залучити до процесу їхнього формування окремих експертів. У випадку, коли ці критерії сформовано, їх рекомендується викласти у Доповіді.

30. У Доповіді описано випадки грубого порушення вимог кримінального процесуального законодавства України, які полягають у невнесенні посадовими особами Генеральної прокуратури України відповідних відомостей до ЄРДР за повідомленням суддів про вчинене кримінальне правопорушення, пересиланні повідомлення суддів про втручання в їхню діяльність як суддів щодо здійснення правосуддя з одного правоохоронного органу до другого. Ця ситуація дійсно є загрозливою для засад демократичного устрою, забезпечення прав та свобод людини і громадянина через можливе зниження їхнього рівня захисту судом. Утім, вирішення цієї проблеми перебуває радше у практичній площині, ніж на законодавчому рівні. Позиція органів прокуратури та поліції щодо того, що не будь-яке повідомлення про злочин має автоматично бути внесене до ЄРДР, не є новою. Така специфіка діяльності навіть сприяла появі достатньо широкої судової практики щодо тлумачення відповідних норм кримінального процесуального кодексу. З огляду на те, що проблема, яка виникає у практиці ВРП в аспекті невнесення відомостей до ЄРДР за заявами суддів про втручання у їхню діяльність, є частиною більш загальної проблеми спірного розуміння положень Кримінального процесуального кодексу України, доцільно винести це питання на розгляд комітетів парламенту, до сфери компетенції яких належать питання судоустрою, статусу суддів та кримінального процесуального законодавства, із залученням усіх відповідних органів державної влади. За результатами проведених дискусій залучені органи мають напрацювати спільну позицію щодо порядку застосування відповідних положень Кримінального процесуального кодексу України.

31. У Доповіді також вказано на проблему неможливості звернення ВРП до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії або відповідного органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, з огляду на наявність конфлікту інтересів та зупинення діяльності цього органу до 01.09.2021 р. законом України № 113. У цьому аспекті доцільно розглянути можливість звернення до цієї комісії, у випадку її діяльності, члена ВРП як окремої посадової особи, якій стало відомо про наявність підстав розгляду дисциплінарної справи щодо прокурора. У випадку надходження до ВРП скарги на рішення, прийняте за результатами розгляду звернення члена ВРП, цей член ВРП може не брати участі у розгляді скарги. Отже, можливо забезпечити усунення конфлікту інтересів.

Крім того, з урахуванням висновків Конституційного Суду України у рішенні № 4-р/2020 щодо неконституційності припинення діяльності органу без передбачення відповідного перехідного періоду вбачається можливим порушити перед Конституційним Судом України питання щодо конституційності законодавчих змін, у результаті яких Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів не може у повному обсязі здійснювати свої функції до 01.09.2021 року.

32. Щодо випадків надмірної тривалості розслідування злочинів, учинених щодо судді, варто зазначити, що наразі ця проблема є предметом обговорення лише у професійному середовищі. Враховуючи значущість розслідування цих злочинів для правової системи, важливо, щоб вони стали об'єктом постійного громадського контролю, як, наприклад, злочини проти правозахисників або журналістів, що мінімізує можливість зловживання з боку правоохоронних органів. Винесення цієї проблеми у площину громадського обговорення залежить виключно від проактивних дій органів судової влади, зокрема ВРП, їхньої взаємодії з професійними громадськими об'єднаннями та засобами масової інформації. Було б доцільно запровадити систему постійного моніторингу і контролю з боку ВРП щодо заходів, яких уживають правоохоронні органи у провадженнях за скаргами суддів.

33. Щодо проблем, які виникають у спілкуванні з правоохоронними органами, зокрема прокуратурою, необхідно звернути увагу, що станом на сьогодні триває процес «перезавантаження» органів прокуратури, реформування освітнього закладу з підготовки працівників прокуратури та підвищення їхньої кваліфікації. З огляду на вказане доцільно розглянути можливість за підтримки Генеральної прокуратури України розробити обов'язковий спеціальний курс підготовки, в якому розкрити проблемні питання дій (бездіяльності) органів прокуратури, що негативно впливають на незалежність суду, та суддів і акцентувати увагу на діях, які неприпустимі та вважаються втручанням у діяльність судді.

34. Щодо тривалості розгляду справ варто також зауважити, що невідкладний розгляд ВРП повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність також має значення. Наприклад, за повідомленням судді Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду, яке надійшло до ВРП 13.04.2017 р., рішення було прийнято 12.03.2019 р. (стор. 105 Доповіді). Такий тривалий період розгляду має негативний вплив на ефективність здійснення заходів із забезпечення незалежності суддів. Крім того, реєстр повідомлень суддів про втручання у їхню діяльність також свідчить про проблему надмірної тривалості розгляду цих повідомлень. Наприклад, реєстр не містить інформації про результати перевірки певної кількості повідомлень у 2019 році.

На початковому етапі становлення та виконання нових повноважень державні органи часто стикаються з проблемою перенавантаження та накопичення певного обсягу

незакінченої роботи. Це може бути об'єктивним наслідком необхідності налагодження роботи, навчання співробітників, формування ustalених позицій щодо нових питань тощо.

У разі існування проблеми з нерозумними строками розгляду повідомлень суддів про втручання в їхню діяльність, яка може виникати з огляду на перевантаження ВРП великим обсягом роботи, можливо розглянути доцільність залучення ad hoc експертів, які б надавали практичну допомогу на початковому етапі опрацювання відповідних матеріалів та формування проєктів висновків. Таке залучення протягом певного періоду могло б допомогти ВРП, по-перше, пришвидшити розгляд відповідних питань та, по-друге, сформувати ustalені позиції ВРП щодо повторюваних питань (випадків), які б надалі застосовувались на системній основі.

Крім того, з огляду на те, що ВРП вже сформувало певну систему роботи, розподілення навантаження на працівників у середині органу, було б доцільно розглянути можливість проведення внутрішнього інституційного аудиту ефективності виконання покладених завдань. Мета цього аудиту – аналіз рівня ефективності виконання завдань з урахуванням кількості працівників, розподілу роботи між структурними підрозділами, обсягом та характером завдань із метою надання рекомендацій щодо технологічних або організаційних заходів, які могли б вплинути на підвищення рівня ефективності роботи.

35. У Доповіді також вказано на проблему публічних висловлювань посадових осіб, які підривають авторитет суду. Потрібно звернути увагу на те, що відповідно до статті 34 Конституції України та статті 10 Конвенції обмеження права на свободу вираження поглядів може здійснюватися з метою підтримання авторитету і неупередженості (безсторонності) суду.

У своїй практиці ЄСПЛ неодноразово вказував, що преса грає найважливішу роль у демократичному суспільстві. Хоча вона повинна не виходити за певні межі, зокрема щодо репутації та прав інших осіб, її обов'язок тим не менше полягає у поширенні – у спосіб, що не порушує обов'язки та відповідальність преси, – інформації та ідей щодо всіх питань суспільного інтересу, зокрема й тих, що стосуються функціонування судової влади. Водночас суди – гаранті правосуддя, роль яких є основоположною в державі, що ґрунтується на верховенстві права, – повинні користуватися суспільною довірою. Тому вони повинні бути захищені від руйнівних нападок, які є безпідставними, особливо з огляду на те, що на суддів покладається обов'язок стриманості, який не дозволяє їм відповідати на критику⁴.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що, коли публічна заява не пов'язана з честю, гідністю та діловою репутацією окремої особи і перебуває поза межами обґрунтованої критики публічних процесів, притягнути до відповідальності автора публічної заяви може бути складно або взагалі неможливо відповідно до чинного законодавства.

Зважаючи на це, а також з огляду на ситуації повсякчасного прояву неповаги до суду з боку посадових осіб доцільно дослідити необхідність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо передбачення адміністративного правопорушення у вигляді публічного прояву неповаги до суду з боку посадових осіб органів державної влади та надання права працівникам ВРП складати протоколи про адміністративну відповідальність у випадку вчинення такого правопорушення.

36. Позитивним є створення єдиної Пам'ятки для представників засобів масової інформації та громадських організацій щодо питань висвітлення інформації про судові

⁴ Див. Рішення ЄСПЛ у справі «De Haes and Gijssels v. Belgium» від 24.02.1997 р. № 19983/92.

провадження. Також була б корисною співпраця ВРП з навчальними закладами, в яких здобувають освіту журналісти, щодо створення спеціальних навчальних курсів для журналістів стосовно висвітлення в засобах масової інформації діяльності суддів та суду.

37. У Доповіді часто зазначено, що «...Вища рада правосуддя вирішила вжити заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя». При цьому наступна інформація щодо того, яких саме заходів були вжито, відсутня. Навіть більше, Доповідь не містить інформації про реагування відповідних суб'єктів на внесенні подання ВРП. Це своєю чергою не дозволяє здійснити аналіз ефективності заходів та дієвості системи реагування ВРП в цілому. Відповідно рекомендується сформувати огляд усталених заходів, про які вказано у поданнях як про заходи реагування, та узагальнити заходи, що вживаються відповідними суб'єктами, до яких адресовано подання.

38. Доповідь, крім окремих частин, також не містить інформації про динаміку змін у відповідних сферах порівняно з минулими роками, що не дозволяє прослідкувати загальний розвиток системи.

39. З огляду на достатньо велику за обсягом практику ВРП з питань забезпечення незалежності суддів доцільно було б сформувати та оприлюднити щорічний огляд практики ВРП з цих питань, що зробить практику ВРП доступнішою для відповідних зацікавлених осіб. У цьому огляді також варто зазначити критерії, які застосовувалися б ВРП для розрізнення випадків, що свідчать про втручання у діяльність судді, та випадків, які не вважаються такими, що потребують реагування.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

40. Позитивним фактом є розробка ВРП щорічної доповіді уже третій рік поспіль, що свідчить про системний підхід до аналізу проблем, пов'язаних зі станом незалежності суддів в Україні.

Заходи щодо структури щорічних доповідей ВРП

41. Рекомендується спільно з усіма зацікавленими суб'єктами, зокрема й професійними громадськими об'єднаннями, сформувати та затвердити перелік усталених питань, які висвітлюються у кожній щорічній доповіді. Наявність усталеного переліку питань, за якими щороку здійснюється аналіз стану незалежності суддів, надасть можливість аналізувати динаміку погіршення або поліпшення стану певних елементів цієї сфери, уможливить формування висновків щодо їхніх змін, виявлення елементів, які вплинули на певні зміни.

Заходи щодо ефективної координації роботи державних органів

42. Із метою забезпечення усестороннього висвітлення проблемних питань, рекомендується залучати до формування щорічних доповідей ВРП всіх зацікавлених суб'єктів відповідної сфери, серед яких і професійні громадські об'єднання.

43. Ситуація з конкурсом на вакантні посади судді у 2019 році демонструє відсутність скоординованої роботи органів судової системи, що мало наслідком непризначення 467 кандидатів на посади судді. З огляду на вказане очевидно, що відповідним органам необхідно налагоджувати співпрацю, а у разі виникнення спірних ситуацій суд має вирішувати спори невідкладно.

Заходи нормативно-правового характеру

44. Із метою забезпечення підняття рівня обговорення щорічної доповіді на вищий політичний рівень рекомендується внести зміни до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» та Регламент Верховної Ради України, якими передбачити обов'язкове представлення доповіді у парламенті, за результатами якого парламент має прийняти постанову про уживання необхідних заходів. До внесення змін ВРП може самостійно ініціювати представлення доповіді у парламенті. Для досягнення вказаної мети можна розглянути доцільність використання таких інструментів, як парламентські слухання або слухання у профільному комітеті парламенту.

45. Розділ Доповіді, присвячений законодавчим змінам, необхідно доповнити інформацією про постановлене Конституційним Судом України рішення № 4-р/2020 від 11.03.2020 р.

46. Рекомендується розглянути можливість підготовки конституційного подання щодо неконституційності окремих положень нещодавно прийнятих законів, щодо яких ВРП висловлювала критичні зауваження та які не були предметом розгляду Конституційним Судом України.

47. Необхідно розглянути доцільність звернення до Конституційного Суду України з поданням про тлумачення положення п. 7 частини першої статті 131 Конституції України в контексті питання, чи може це положення тлумачитись як таке, що покладає обов'язок на парламент враховувати консультативні висновки ВРП щодо законопроектів із питань незалежності суддів, та чи може порушення такого обов'язку парламентом вважатись порушенням процедури розгляду та ухвалення проекту закону, що може призвести до визнання його неконституційним.

48. Враховуючи правовий статус, повноваження та роль ВРП в системі правосуддя, необхідно порушувати питання про внесення змін до статті 151 Конституції України з метою надання ВРП права звертатись до Конституційного Суду України з поданнями щодо конституційності положень законів. Для вирішення цього питання доцільно налагодити співпрацю з Верховним Судом та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини з метою забезпечення невідкладного звернення до Конституційного Суду з конституційними поданнями та конституційного контролю законопроектів (їх частин) щодо забезпечення незалежності суддів.

49. Враховуючи рішення Конституційного Суду України № 4-р/2020 та ситуацію, яка склалася з проведенням кваліфікаційного оцінювання суддів у 2019 році, вбачається за потрібне невідкладно порушувати питання про необхідність внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» для розблокування процесу призначення членів ВККС. Водночас стан невизначеності щодо застосування положень Закону не має вплинути на закінчення формування Конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККС. Заходи ВРП щодо формування Конкурсної комісії очевидно необхідно інтенсифікувати.

50. Щодо проблем, які виникли із фінансуванням органів судової системи у 2020 році, з урахуванням проблем у комунікації ВРП з парламентом, ігноруванням останнім висновків та пропозицій ВРП, доцільно розглянути можливість звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо неконституційності положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Невідкладний розгляд такого подання

Конституційним Судом може мати значний вплив на формування взаємодії з парламентом як щодо бюджету на 2020 рік, так і щодо майбутніх бюджетів.

Заходи щодо підвищення довіри до суду

51. Необхідно розглянути доцільність затвердження спільної для всіх органів судової системи стратегії дій із підвищення довіри до суду. Створення цієї стратегії судовими органами з ідентифікацією проблем та зазначенням заходів для їхнього вирішення матиме позитивний сигнал для населення, а також стане дороговказом для суддів та працівників суду щодо заходів, які мають уживатися в щоденній роботі.

52. Із метою посилення впливу на процес формування та прийняття рішень парламентом вбачається за доцільне розглянути можливість посилення співпраці ВРП з професійними громадськими об'єднаннями, наприклад, через створення при ВРП громадської ради для обговорення проблемних питань, а також науково-консультативної ради з членами з наукового середовища, які могли б допомагати ВРП вирішувати складні питання права та підсилювати позицію ВРП у спілкуванні з органами влади.

53. Для цілей підвищення довіри до влади необхідно підвищити рівень комунікації органів судової влади з засобами масової інформації. Для системного уживання заходів необхідно сформувати загальну стратегію комунікації органів судової системи зі ЗМІ.

54. Із метою систематичного аналізу стану справ у сфері забезпечення незалежності суддів та виявлення проблемних питань, які негативно впливають на формування довіри до суду, доцільно здійснювати за підтримки міжнародних організацій систематичні соціологічні дослідження. Для того щоб результати досліджень були ефективними для цілей аналізу, рекомендується, залучивши членів ВРП та інших органів суддівської системи, розробити відповідний узгоджений перелік питань для таких досліджень, методологію або план таких досліджень.

55. Із метою вирішення проблеми відсутності ефективних заходів впливу на посадових осіб органів державної влади (публічних осіб, журналістів), які умисно дозволяють публічні висловлювання, що підривають довіру до суду та становлять безпідставні нападки на органи судової влади, доцільно розглянути можливість внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо передбачення адміністративного правопорушення у вигляді публічного прояву неповаги до суду з боку посадових осіб органів державної влади та надання права працівникам ВРП складати протоколи про адміністративну відповідальність у випадку вчинення цього правопорушення. В якості альтернативи також можна розглядати пропозиції законодавчих змін щодо посилення ефективності реагування на публічні прояви неповаги до суду або судді, викладені у п. 18 цього розділу.

56. Із метою підвищення якості висвітлення інформації журналістами корисною буде співпраця ВРП з навчальними закладами, в яких здобувають освіту журналісти, в рамках проведення спеціальних навчальних курсів для журналістів щодо висвітлення в засобах масової інформації діяльності суддів та суду.

Заходи щодо виконання рішень ЄСПЛ

57. Щодо аспекту виконання рішення ЄСПЛ вбачається за необхідне звернути увагу ВРП:

- на ризики нових звернень заявників у справі «Куликов та інші проти України» у разі тривалого невживання індивідуальних заходів для виконання цього рішення;

- на ризики появи підстав для нових звернень заявників у справі «Куликов та інші проти України» у разі, якщо вжиті заходи щодо розгляду їхніх справ суперечитимуть вимогам Конвенції, зокрема, в аспекті застосування законодавчо визначених строків накладання дисциплінарних стягнень;
- на те, щоб доповнити Доповідь інформацією про результати розгляду справ усіх заявників у справі «Куликов та інші проти України»;
- на необхідність налагодити взаємодію з Урядовим Уповноваженим у справах ЄСПЛ щодо необхідних заходів для виконання рішення «Куликов та інші проти України»;
- на необхідність здійснення моніторингу нових скарг суддів, які направляються ЄСПЛ на комунікацію уряду України, з метою ідентифікації нових проблем та, можливо, уживання превентивних заходів для їх усунення.

Заходи щодо випадків втручання у діяльність суддів

58. Доповідь потребує доповнення в частині викладення конкретних заходів, яких уживає ВРП, у разі встановлення втручання у діяльність судді та результатів цих заходів, щонайменше на рівні узагальнення.

59. Необхідно організувати роботу ВРП щодо оприлюднення в Реєстрі повідомлень суддів про втручання в діяльність інформації про реагування органів державної влади на подання ВРП. Доповідь свідчить про наявність проблеми системного моніторингу результативності або ефективності реагування на подання ВРП. Відповідно необхідно запровадити систему моніторингу результатів розгляду подань ВРП та вживати заходів зі складання протоколів про адміністративну відповідальність за ненадання відповіді на подання ВРП відповідно до статті 188³² Кодексу України про адміністративні правопорушення. Для цього, враховуючи відсутність відповідної практики та навичок у працівників ВРП у зазначеній сфері, доцільно розглянути можливість залучення експертів для розробки методології та системи моніторингу реагування на подання, виявлення винних осіб, складання та вручення протоколів.

60. Для посилення ефективності реагування ВРП вбачається за доцільне ініціювати внесення змін до статті 188³² Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачити такий склад адміністративного правопорушення, як невиконання законної вимоги, вказаної у поданні ВРП про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя. При цьому право на складання протоколів доцільно надати уповноваженим працівникам ВРП.

61. Посиленням функціональної спроможності ВРП вживати ефективних заходів у разі встановлення випадку втручання у діяльність судді також може бути надання на законодавчому рівні повноважень ВРП накладати штрафні санкції на посадових (службових) осіб, в діях яких вбачається таке втручання, або звертатись до Верховного Суду для перевірки факту втручання та накладання штрафу за відповідні дії.

62. Щодо тиску на суддів посадових осіб державних органів шляхом внесення відомостей до ЄРДР про вчинення суддею злочину за статтею 375 Кримінального кодексу України рекомендується:

- сформувати повну статистику таких справ, можливо, за декілька років;
- на підставі сформованої статистики здійснити аналіз ситуації в розвитку, за регіонами, за результатами таких проваджень;

- продовжувати адвокацію внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України;
- за результатами аналізу статистичних даних доцільно дослідити питання введення попереднього судового контролю внесення відповідних відомостей до ЄРДР.

63. З огляду на те, що проблема, яка виникає у практиці ВРП щодо невнесення відомостей до ЄРДР за заявами суддів про втручання у їхню діяльність, є частиною більш загальної проблеми спірного розуміння положень Кримінального процесуального кодексу України, рекомендується винести це питання на розгляд комітетів парламенту, до сфери компетенції яких належать питання судоустрою, статусу суддів та кримінального процесуального законодавства, із залученням всіх відповідних органів державної влади. У результаті проведення цієї дискусії залучені органи мають напрацювати спільну позицію щодо порядку застосування відповідних положень закону.

64. Рекомендується запровадити систему постійного моніторингу і контролю з боку ВРП щодо заходів, яких уживають правоохоронні органи у кримінальних провадженнях за скаргами суддів. Доцільно розглянути можливість за підтримки Генеральної прокуратури України розробити обов'язковий спеціальний курс підготовки прокурорів, у якому розкрити проблемні питання дій (бездіяльності) органів прокуратури, що негативно впливають на незалежність суду, та суддів і акцентувати увагу на діях, які неприпустимі та вважаються втручанням у діяльність судді.

Заходи щодо підвищення ефективності діяльності ВРП

65. Достатньо велика за обсягом практика ВРП з питань забезпечення незалежності суддів потребує узагальнення, що сприятиме покращенню її доступності для зацікавлених осіб. Для запобігання випадкам подання суддями безпідставних повідомлень, а також неподання належних повідомлень рекомендується узагальнити практику щодо відповідних звернень суддів і напрацювати рекомендації для суддів щодо того, яку поведінку не варто/варто вважати втручанням, сформувавши відповідні критерії. Здійснювати інформаційну кампанію серед суддів щодо їхнього заохочення повідомляти про втручання та дотримуватися цього обов'язку повідомлення. Доцільно розглянути можливість створення коротких роз'яснень (за допомогою технічних інструментів) для суддів та поширити їх серед суддів або у формі відео викласти на сайт ВРП, або внести ці питання до переліку обов'язкових питань, які висвітлює Національна школа суддів під час підвищення кваліфікації суддів.

66. Крім того, з огляду на те, що ВРП вже сформовано певну систему роботи, розподілення навантаження на працівників усередині органу, було б доцільно розглянути можливість проведення внутрішнього інституційного аудиту ефективності виконання покладених завдань. Мета такого аудиту – аналіз рівня ефективності виконання завдань з урахуванням кількості працівників, розподілу роботи між структурними підрозділами, обсягом та характером завдань із метою надання рекомендацій щодо технологічних або організаційних заходів, які могли б уплинути на підвищення рівня ефективності роботи.



Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6
Європейської конвенції з прав людини

**АНАЛІЗ ЩОРІЧНОЇ ДОПОВІДІ
ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ ЗА 2019 РІК
«ПРО СТАН ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ
В УКРАЇНІ»**

Короткий виклад

м. Київ, липень 2020 року

1. Вища рада правосуддя (ВРП) звернулася із запитом щодо проведення аналізу Щорічної доповіді ВРП за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні» (Доповідь) у контексті її відповідності стандартам Ради Європи та раніше наданим рекомендаціям. Крім того, ВРП передбачала отримати допомогу в організації низки заходів, спрямованих на обговорення цієї щорічної доповіді, та відповідних експертних рекомендацій від представників центральних та регіональних органів влади, міжнародних і громадських організацій. Доповідь – важливий інструмент моніторингу імплементації принципів зовнішньої та внутрішньої незалежності судової влади в Україні та контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у групі справ «Олександр Волков проти України»¹.

2. Цей запит було надіслано та виконано проектом Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проект), який фінансується Фондом з прав людини та імплементується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Для проведення аналізу та його презентації на подальших заходах Проект залучив ад'юнкт-професора, доктора юридичних наук Діану Ковачеву, яка вже брала участь у заходах з обговорення Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя про стан забезпечення незалежності суддів за 2018 рік.

3. Цей аналіз підготовлено на основі скороченої версії Доповіді, яку ВРП надала Проекту. Методологія розробки цього аналізу відповідає Методиці підготовки щорічних доповідей ВРП (Керівним принципам Ради Європи). Керівні принципи Ради Європи розроблено у 2017 році в рамках попереднього проекту Ради Європи з тим, щоб надати пропозиції щодо можливих варіантів змісту щорічних доповідей та розробити критерії оцінювання рівня судової незалежності. Проект також надав експертці необхідні документи, серед яких – висновки Венеційської комісії², рішення ЄСПЛ, рішення Конституційного Суду України³, висновки Консультативної ради європейських суддів (КРЕС), інші українські законодавчі документи, публічні доповіді, висновки експертів та інші аналітичні дослідження, що стосуються судової реформи в Україні, яка розпочалася у 2019 році.

4. Мета аналізу – здійснення дослідження щодо відповідності Доповіді чинним стандартам Ради Європи та Керівним принципам Ради Європи. Крім того, в аналізі передбачено висновки та рекомендації щодо покращення змісту, структури, а також посилення впливу Доповіді на забезпечення судової незалежності в Україні.

5. У контексті судової реформи в Україні щорічні доповіді ВРП – важливий інструмент для розв'язання низки проблемних питань, пов'язаних із судовою незалежністю, та привернення до них уваги державних установ, громадськості й засобів масової інформації.

6. Важливою перевагою Доповіді є те, що у ній велику увагу приділено поточним заходам, пов'язаним із реформування судової системи в 2019 році. Крім того, тут також поставлено серйозний акцент щодо посягань на незалежність суддів та судової влади. У цьому контексті Доповідь сприяє виконанню рішень ЄСПЛ, які входять до групи справ Волкова, що стосується

¹ До групи справ Волкова входять такі справи ЄСПЛ: «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р. (заява № 21722/11); «Куликов та інші проти України» від 19.01.2017 р. (заява № 5114/09 та 17 інших);

«Денісов проти України» від 25.09.2018 р. (заява № 76639/11).

² Див. висновок 969/2019 Венеційської комісії щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування, який стосувався змін, внесених законом № 193.

³ Див. рішення Конституційного Суду України № 2-р/2020 та № 4-р/2020.

питань, пов'язаних із незалежністю та неупередженістю судової влади й реформування системи суддівської дисципліни та просування по службі суддів⁴.

7. Доповідь складається зі вступу, двох частин та висновків. Першу частину присвячено важливим подіям, заходам та проблемам, які впливають на судову незалежність. У другій частині проаналізовано випадки втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя. Такий підхід варто оцінювати позитивно, оскільки Доповідь, з одного боку, відображає низку питань щодо судової незалежності, а з другого – аналізує актуальні питання, зокрема, законодавчі зміни, що відбулися внаслідок прийняття Закону України № 193-IX (останній містить суперечливі ідеї щодо впровадження судової реформи та функціонування Вищого антикорупційного суду).

8. Загалом Доповідь значною мірою відповідає стандартам Ради Європи, зокрема Керівним принципами Ради Європи, та відображає їхні основні рекомендації. Щодо рекомендацій аналізу, то вони стосуються створення умов для більш ефективного розповсюдження Доповіді, інформування про неї громадськості, а також створення передумов для залучення ширшого кола сторін, що значно посилює вплив цього документа на забезпечення судової незалежності.

Всеохопність Доповіді

9. Відповідно до тексту Доповіді ВРП обрала підхід, який надає перевагу підготуванню великих та детальних щорічних доповідей. Такий підхід більш прийнятний для України, адже судова реформа залишається пріоритетною у порядку денному, до законодавства часто вносять зміни та існує низка проблемних питань, які потребують швидкого реагування й вирішення. Водночас рекомендується готувати короткий огляд щорічних доповідей ВРП (до 30 сторінок) для стислого та вичерпного викладу проблемних питань, а також акцентування уваги на важливих рекомендаціях. Такий короткий огляд щорічних доповідей потрібно перекладати англійською мовою для їх широкого розповсюдження.

Об'єктивність Доповіді

10. У Доповіді зроблено акцент на низці важливих питань. З одного боку, вони стосуються правових положень нового законодавства, що суперечать принципу незалежності судової влади. Така невідповідність була пізніше підтверджена Конституційним Судом України у його рішеннях № 2-р/2020 та № 4-р/2020. З другого боку, у Доповіді підкреслено, що виконавча і законодавча гілки влади не враховують позицію судової влади (зокрема ВРП і Верховного Суду) при розробці відповідного законодавства.

11. Зазначений підхід суперечить стандартам Ради Європи, згідно з якими судова влада має право та обов'язок висловлювати свою позицію щодо законодавчих змін, які стосуються її статусу та функцій, а будь-які спроби нехтувати цією важливою формою консультацій із судовою владою порушують її свободу на висловлення поглядів (ст. 10 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ)) та її незалежність. Питання, пов'язані з функціонуванням системи правосуддя, є такими, які становлять суспільний інтерес та перебувають під захистом ст. 10 ЄКПЛ⁵. Така оцінка також представлена у висновку № 18 КРЕС, Великої хартії суддів (Основоположні принципи) та у висновку № 3 КРЕС.

⁴ Див. рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013 р. у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11).

⁵ Див. справа ЄСПЛ «Бака проти Угорщини», п. 168 і п. 125.

12. У Доповіді також зазначено про ухвалення закону України № 193-IX без отримання відповідного висновку Венеційської комісії.

13. ВРП має вирішувати проблеми, пов'язані з посяганнями на незалежність суддів та судової влади загалом, а тому у Доповіді та в її короткому огляді варто вказувати про вжиті заходи.

14. Доповідь порушує важливу проблему критики судової влади та довіри до судової влади, а також зазначає відповідні стандарти Ради Європи, які підтверджують зроблені висновки. ВРП має докласти зусиль для отримання більшої підтримки з боку громадськості, а також більшої уваги ЗМІ до виявлених проблемних питань, які передбачені у Доповіді.

Обґрунтованість та актуальність Доповіді

15. Доповідь є актуальною та містить положення про поточні проблеми судової системи у вказаному році. Такий критичний підхід робить цей документ важливим інструментом у світлі зобов'язань ВРП щодо захисту незалежності судових органів та окремих суддів.

16.1 Серед основних проблемних питань, порушених у Доповіді, можна зазначити такі: новий Закон України № 193-Х, який пропонує значні зміни у статусі судової влади;

16.2 тривожна практика національних інституцій, серед яких і Верховна Рада України, залишати без розгляду консультативні висновки ВРП під час ухвалення законів про судоустрій і статус суддів, хоча ці висновки оприлюднюють та належним чином подають до органів державної влади;

16.3 ВРП не має права звертатися до Конституційного Суду України для того, щоб порушити питання щодо законодавства, яке порушує конституційні гарантії незалежності судових органів та суддів, хоча це є основною причиною існування ВРП;

16.4 недостатня кількість або навіть повна відсутність суддів у судах; недостатнє фінансування судової влади; повільне проведення кваліфікаційного оцінювання суддів, яке розпочалося ще у 2015 році; наявність положення статті 375 Кримінального кодексу України, яке стосується ухвалення явно несправедливого вироку, рішення, ухвали чи постанови з боку судді (суддів) і яке досить часто використовують як засіб тиску на суддів, а також із різними випадками тиску на суддів із боку адвокатів, учасників судових процесів.

17. У Доповіді варто вказати на проблеми, які лишаються невирішеними з часу підготування попередньої щорічної доповіді (попередніх щорічних доповідей). Ці проблеми мають бути висвітлені через перелік рекомендацій, поданих у Доповіді. Крім того, варто показати зв'язок із попередніми щорічними доповідями через коротке резюме невирішених проблемних питань.

18. Потрібно розробити перелік конкретних та всеохопних рекомендацій на основі виявлених проблем. Рекомендації можуть бути розміщені або наприкінці відповідної частини Доповіді, або/і після загальних висновків.

19. До складання щорічних доповідей варто залучити широке коло зацікавлених сторін (як-от представників органів суддівського врядування, інших органів та установ судової системи, неурядових організацій). З огляду на це ВРП потрібно розробити та використовувати чіткий і передбачуваний механізм консультацій із відповідними зацікавленими сторонами під час складання щорічних доповідей.

Стандарти Ради Європи та практика ЄСПЛ щодо незалежності суддів

20. Важливим досягненням Доповіді є врахування низки стандартів Ради Європи щодо незалежності судової влади та використання їх ВРП як інструментів для посилення чи уточнення аргументів.

21. Однією з важливих тем Доповіді є сутність незалежності судової влади, в якій викладено поняття «незалежність судді» та «незалежність суду». ВРП підкреслює зв'язок між незалежністю суддів і невтручанням в їхню роботу, використовуючи стандарти Ради Європи, практику Конституційного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду та практику ЄСПЛ.

22. Важливо зауважити, що у Доповіді зазначено про важливі рішення ЄСПЛ щодо України (а саме справи «Олександр Волков проти України»⁶ та «Куликов та інші проти України»⁷).

23. Зважаючи на практику ЄСПЛ, ВРП наближає свої рекомендації до стандартів Ради Європи. Це також сприяє зобов'язанню національних інституцій контролювати виконання рішень ЄСПЛ та виконувати їх ефективніше.

24. У Доповіді висвітлено низку актуальних питань, серед яких: проведення дисциплінарних процедур і принцип незалежності; незалежна і справедлива дисциплінарна практика; необхідність відповідних гарантій від зловживань і неправомірного використання дисциплінарних заходів на шкоду незалежності судових органів; принципи гарантованості та незмінності суддів.

25. Ще одне важливе питання, порушене у Доповіді (і не вперше), пов'язане зі ст. 375 і ст. 376 Кримінального кодексу України. Відповідно до стандартів Ради Європи судді не повинні нести особистої відповідальності за випадки, коли їхнє рішення було скасоване чи змінене у процесі апеляційного розгляду⁸.

Публічність та вплив Доповіді

26. Необхідно забезпечити якомога ширше розповсюдження щорічних доповідей ВРП та їхніх коротких оглядів. Зокрема, після презентації Доповіді можна провести прес-конференції на національному та регіональному рівнях із залученням представників засобів масової інформації.

27. Окрім оприлюднення Доповіді на сайті ВРП, відповідний короткий огляд варто надіслати до державних установ (як-от Міністерства юстиції України), представників громадянського суспільства та міжнародних організацій.

28. Рекомендується ознайомити представників міжнародних організацій зі стислим викладом та основними рекомендаціями, представленими в Доповіді. З урахуванням цієї інформації такі представники матимуть можливість готувати власні рекомендації та надсилати їх до відповідних державних органів для того, щоб чинити на них додатковий тиск.

⁶ Рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013 р. у справі «Олександр Волков проти України» (заява № 21722/11): .

⁷ Рішення Європейського суду з прав людини від 19.01.2017 р. у справі «Куликов та інші проти України» (Kulykov and Others v. Ukraine) (заява № 5114/09): .

⁸ Див.: рекомендація CM/Rec (2010) 12, п. 70. Див. також: висновок КРЕС № 6, п. 36.

29. Рекомендується, щоб ВРП організувала публічні дискусії (або семінари та конференції) щодо проблемних питань, запрошуючи широке коло учасників (судді, представники державних установ, громадянського суспільства, національні та міжнародні експерти, юристи, ЗМІ та представники міжнародних і європейських організацій).

Процедура подальшої діяльності та система контролю Доповіді

30. Рекомендується, щоб ВРП зазначала проблемні питання, які залишилися невирішеними після підготовки попередньої щорічної доповіді. Перелік цих питань можна відображати у вступі та рекомендаціях поточної щорічної доповіді. З метою уникнення дублювання попередніх щорічних доповідей, у яких відповідні теми вже детально висвітлювалися, варто лише вказувати на проблему, яка залишилася, і зробити посилання на попередню щорічну доповідь для отримання додаткової інформації.

