

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Проект Ради Європи
«Підтримка впровадженню судової реформи в Україні»**

**ОЦІНКА СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ ЗА ПЕРІОД З 2014 ДО 2018 РОКУ
ТА ВІДПОВІДНІСТЬ РЕФОРМИ СТАНДАРТАМ І РЕКОМЕНДАЦІЯМ
РАДИ ЄВРОПИ**

КОНСОЛІДОВАНИЙ ДОКУМЕНТ

Квітень 2019 року

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

| | |
|-------|--|
| КРЕС | Консультативна рада європейських суддів |
| РЕ | Рада Європи |
| ЄСПЛ | Європейський суд з прав людини |
| ВРП | Вища рада правосуддя |
| ВККСУ | Вища кваліфікаційна комісія суддів України |
| ГРД | Громадська рада доброчесності |

I. Виклад основних фактів і висновків

1. Під час зустрічі в Страсбурзі 11 вересня 2017 року українські органи влади звернулися до Ради Європи (РЕ) із запитом оцінки виконання судової реформи в Україні. Оцінка здійснювалась чотирма міжнародними експертами¹ в рамках проектів Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», за фінансової підтримки Цільового фонду з прав людини, і «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Обидва проекти впроваджуються Департаментом правосуддя та правового співробітництва Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи.
2. В документі міститься консолідована інформація чотирьох доповідей, складених експертами з метою оцінки заходів, вжитих органами влади України для впровадження судової реформи, з акцентом на відповідність цієї реформи стандартам і рекомендаціям Ради Європи, зокрема виконання Україною відповідних рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Оцінка фокусується, зокрема, на тому, як судова реформа розв'язувала проблеми української судової системи, чи правильно визначили органи влади сфери впровадження реформи для досягнення запланованих цілей, а також на основні результати цієї реформи. Крім того, оцінка спрямована на перегляд прозорості та всеосяжності процесу впровадження. Ці дві вимоги мають критично важливе значення для оцінювання рівня демократії будь-якого процесу правової реформи.
3. Судова система України характеризується недостатньою незалежністю судової влади від виконавчої та законодавчої гілок влади, складною системою судів, суперечливою судовою практикою, недостатньою ефективністю та відсутністю довіри з боку суспільства в цілому.
4. У період з 2014 до 2018 рр. Україна вжила широкомасштабних законодавчих зусиль, спрямованих на приведення судової системи у відповідність до принципу верховенства права та зміцнення незалежності судової влади, щоб система правосуддя могла відігравати важливу роль у забезпеченні демократичних стримувань і противаг між різними державними гілками влади. Водночас ці реформи спрямовувалися на підвищення рівня ефективності, прозорості та, перш за все, довіри до судової системи.
5. Окрім конституційної легітимності, судова влада ґрунтується на функціональній легітимності², яка вимагає високої якості винесених рішень та бездоганної

1 Проф., Доктор Лорена Бахмайер-Вінтер (Іспанія), Університет Комплутенсе (Мадрид); Нільс Енгстад (Норвегія), суддя, член Консультативної ради європейських суддів; Доктор Діана Ковачева (Болгарія), Софійський університет; Герхард Рейснер (Австрія), суддя, член Консультативної ради європейських суддів (КРЭС). Експерти не пов'язані із жодною установою та зацікавленою стороною, відповідальних за впровадження конкретних напрямів, оцінку яких було здійснено.

2 КРЭС (2015)4, Висновок № 18 «Позиція судової влади та її відносини з іншими гілками державної влади в умовах сучасної демократії», м. Лондон, 16 жовтня 2015 року: «19. Як всі інші гілки влади, судова влада зобов'язана також завоювати довіру і впевненість завдяки своїй відповідальності перед суспільством та іншими державними органами влади. Тому необхідно з'ясувати, чому і яким чином судова влада й окремі судді підзвітні суспільству».

етичної поведінки з боку представників судової влади. Довіра до судової влади є ключовим елементом будь-якої демократії, вона повинна супроводжуватися надійною системою підзвітності. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, прийнята в травні 2015 року («Стратегія»), належним чином визначила основні проблеми українського судоустрою. За останні роки Україна намагалась прийняти необхідні правові рамки для досягнення балансу між незалежністю, підзвітністю та ефективністю – тими всіма важливими елементами зміцнення довіри до судової влади.

6. Кількість законодавчих змін, прийнятих у сфері судової системи, демонструє, як органи влади України (Верховна Рада України, Міністерство юстиції України, Адміністрація Президента України, а також судові органи) взяли на себе зобов'язання з адаптації законодавчих та інституційних основ, а також судової практики відповідно до стандартів РЄ. Реформа впроваджувалась у три етапи. Перший етап: у 2014 і 2015 рр. були прийняті закони «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» та «Про забезпечення права на справедливий суд», вони стосувалися найбільш нагальних питань судоустрою та передували конституційній реформі. Другий етап: 2 червня 2016 року внесено зміни до Конституції й прийнято нову редакцію Закону «Про судоустрій і статус суддів» з метою приведення законодавчої бази у сфері правосуддя у відповідність до європейських стандартів незалежності судових органів. Третій етап: прийнято інші законодавчі акти (такі як закони «Про Вищу раду правосуддя», «Про Конституційний суд України», нові процесуальні кодекси та ін.) і впроваджено нове законодавство.
7. Органи влади України доклали значних зусиль для реформування судоустрою, і це заслуговує на високу оцінку. Такі виняткові зусилля щодо внесення змін до законодавства, передбачених в Стратегії, заслуговують на похвалу. Цілі, викладені в Стратегії, були досягнуті і на законодавчому рівні, і значною мірою на інституційному рівні. За даними органів влади України, на законодавчому рівні виконано близько 90% цілей, зазначених в Стратегії. Слід визнати, що такого результату вдалось досягнути дуже ефективним шляхом і за досить короткий час в порівнянні з іншими основними судовими реформами та процедурами люстрації або очищення. Завершено інституційну реорганізацію, а також відбір і повторне призначення суддів, в той час як процес врегулювання діяльності адвокатури все ще триває.
8. Впроваджена система зобов'язує кожного суддю скласти кваліфікаційне тестування задля збереження своєї посади. Це призвело до таких результатів: із близько 8 000 діючих суддів приблизно 2 000 добровільно подали у відставку відразу після прийняття Закону, відмовившись від кваліфікаційного оцінювання з різних причин. До кінця 2018 року всі діючі судді (5 700), які подали запит на проходження процедури кваліфікаційного оцінювання, повинні були скласти тестування.
9. Перехід від чотирирівневої судової системи до трирівневої зумовив

створення нового Верховного Суду, а також проведення відбору і призначення його суддів. На сьогодні цей конкур вважається успішним, а сам процес – досить позитивним для забезпечення об'єктивного відбору членів Суду, що має зміцнити незалежність судової влади та підвищити рівень професіоналізму суддів Верховного Суду. Відбір отримав високу оцінку зовнішніх спостерігачів за його прозорість і ретельність під час проведення.

10. Нові органи суддівського врядування і самоврядування³ регулюються таким чином, щоб зміцнити їхню незалежність і об'єктивність. Що стосується інших конкретних тем, оцінених експертами, основні висновки можна узагальнити в такий спосіб: нова процедура у сфері судової дисципліни наразі відповідає стандартам РЄ й, у разі її належного впровадження, повинна зменшити ризики втручання у незалежність суддів, водночас забезпечуючи достатню кількість механізмів підзвітності; якість підготовки суддів частково покращилася завдяки прийняттю всеосяжної Концепції національних стандартів суддівської освіти, яка визначає принципи, методологію і структуру підготовки суддів; управління судами все ще потребує вдосконалення, а реформи процесуальних кодексів можуть поліпшити розгляд справ більш ефективним чином; участь громадянського суспільства — через створення Громадської ради доброчесності (ГРД) у призначенні суддів — є важливим нововведенням, що відповідає вимогам українського суспільства. Хоча той факт, що правові реформи враховують такі вимоги, вважається позитивним, роль, яку ГРД відіграла в цій процедурі, призвела до конфронтацій в процесі відбору.
11. Увесь процес реформування все ще перебуває на перехідному етапі, а тому зарано давати будь-яку остаточну оцінку. Однак, слід зазначити вкрай низький рівень виконання рішень національних судів⁴. У кінцевому результаті законодавчі реформи можуть мати обмежений позитивний вплив, за умови невиконання рішень національних судів. Навіть якщо система виконання судових рішень виходить за межі судової влади як такої, вона настільки тісно пов'язана з нею, що це питання необхідно розв'язувати спільно. Влада докладает значних зусиль для розв'язання проблем, визначених щодо цієї галузі в рішеннях ЄСПЛ протягом періоду, який охоплює кілька десятиліть. Критично важливо, щоб ця системна дисфункція усувалася таким чином, щоб забезпечити відшкодування тим, хто зазнав втрат або шкоди в результаті невиконання рішень, з метою усунути першопричини для уникнення накопичування таких випадків, і щоб ввести ефективні засоби правового захисту перед національним органом влади. Слід вітати та заохочувати той факт, що це питання є предметом значної уваги з боку органів влади у співпраці із проектами Ради Європи та в контексті контролю з боку Комітету міністрів Ради Європи за виконанням рішень ЄСПЛ щодо України.

³ Українське законодавство розрізняє органи суддівського врядування і самоврядування. До органів врядування належать, передусім, ВРП і ВККСУ, а до органів самоврядування — засідання суддів різних рівнів (засідання суддів суду, національний з'їзд суддів) і Рада суддів України. Така відмінність враховується при оцінці.

⁴ Див., наприклад, справу «Юрій Миколайович Іванов проти України», заява № 40450/04, від 15 жовтня 2009 року; справу «Бурмич та інші проти України», заява № 46852/13 та ін., від 12 жовтня 2017 року.

12. Із законодавчої точки зору впровадження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів сприяло наближенню української системи правосуддя до європейських стандартів. Відповідність стандартам РЄ зазвичай досягається на законодавчому рівні. Незначні проблеми потребуватимуть подальшого коригування та налагодження, а також буде потрібен моніторинг впровадження. На сьогодні результати демонструють позитивну тенденцію у підвищенні рівня професіоналізму, покращенні ефективності та якості судової системи, а також у зниженні рівня широко розповсюдженої корупції.

13. Висновки експертів у повному обсязі викладені в основних доповідях. РЄ та експерти хотіли б висловити подяку всім своїм партнерам і представникам в Україні за відмінну співпрацю та підтримку під час підготовки цієї оцінки.

II. Загальна інформація щодо змісту оцінки

Методологія

14. Оцінка спрямована на аналіз основних змін, запропонованих судовою реформою, яка була проведена в Україні в період з 2014 по 2018 роки, з метою оцінки відповідності реформи стандартам РЄ, підтвердження досягнутих результатів і визначення подальших необхідних кроків, а також нових проблем, що виникли в процесі впровадження цієї реформи. Оцінку проведено на основі аналізу перекладів англійською мовою відповідних законів і нормативних актів, які надавались Радою Європи в контексті її стандартів і рекомендацій. Представлена в основних правових текстах інформація була додатково доповнена й зіставлена з інформацією, отриманою від представників установ в період виконання їхніх службових обов'язків. Консультаційні візити відбулися в лютому, липні та листопаді 2018 року.⁵
15. Щодо кожного конкретного напрямку, здійснено опис введених реформ, оцінено їхні результати та визначено можливі кроки для подальших поліпшень. Цей короткий виклад ґрунтується на основних досягненнях і пропонує рекомендації щодо подальшого поліпшення.

Довіра до судової влади та очищення судової влади

16. Стандарти РЄ, які стосуються процесів люстрації та очищення, викладені головним чином у рішеннях ЄСПЛ у справах «Бобек проти Польщі», 68761/01, від 17 липня 2007 року, і «Матієк проти Польщі», 38184/03, від 24 квітня 2007 року, в Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1096 (1996) щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів від 27 червня 1996 року й у висновку Венеціанської комісії щодо Закону «Про очищення влади».⁶
17. Закон № 1188-VII «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» був прийнятий 8 квітня 2014 року. Текст Закону в прийнятій редакції охоплював більшість рекомендацій, сформульованих висновками експертів Ради Європи, з метою відповідності європейським стандартам, зокрема, право на справедливий суд, яке гарантуватиме незалежність судової влади, правову визначеність і рівність перед законом. Кілька рекомендацій, які не було дотримано при прийнятті цього Закону, особливо щодо спеціальної тимчасової комісії, більше не актуальні, оскільки комісія припинила свою діяльність.

⁵ В рамках проекту РЄ «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» організовано зустрічі експертів із представниками таких установ та організацій (голів або заступників голови): Верховного Суду; Адміністрації Президента України; Вищої ради правосуддя (ВРП); Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ); Державної судової адміністрації України; Ради суддів України; Національної школи суддів України; Проекту Європейського Союзу «ПРАВО-Justice»; та Ради громадської доброчесності.

⁶ Висновок №. 788/2014, CDL-AD (2014)044, від 16 грудня 2014 року щодо Закону України «Про очищення влади».

18. Стратегія виявилась вдалою і створила передумови для прийняття нової правової бази для відбору та оцінювання суддів, перевірки їхнього майна та забезпечення звільнення суддів, які явно порушили свої обов'язки щодо захисту верховенства права і прав кожної людини. Більшість суддів, які повинні «пройти люстрацію» у зв'язку із подіями на Майдані, зазнали дисциплінарного провадження; значна їхня кількість звільнена після належного судового розгляду з відповідними гарантіями.
19. Що стосується Закону «Про судоустрій і статус суддів», більшість рекомендацій, винесених Венеціанською комісією взято до уваги. Наразі проводяться процедури відбору в формі кваліфікаційного оцінювання, й створено інституційну інфраструктуру для перевірки доброчесності та контролю декларації майна суддів. Існує загальна думка про те, що зріс рівень прозорості судової системи й покращено якість прийнятих рішень.
20. Попри досягнуті успіхи у боротьбі із корупцією і рішучий процес очищення, існують певні прогалини та невизначеності.

Дисциплінарна відповідальність судді

21. Відповідно до Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 року, Україна провела всеосяжну реформу дисциплінарної відповідальності суддів і відповідних проваджень. Цим Законом внесено зміни у розділ VI (Дисциплінарна відповідальність суддів) Закону «Про судоустрій і статус суддів» (колишні статті 92-99, тепер статті 106-111). Хоча це призвело до значного поліпшення, яке спрямовувалось на забезпечення підзвітності та правової визначеності, передбачуваності, справедливості й неупередженості проваджень щодо встановлення дисциплінарної відповідальності та накладення санкцій, відзначено, що все ще існує вірогідність свавілля, наприклад, визначення поведінки, описане у статті 109.9.1 Закону «Про судоустрій і статус суддів».
22. Що стосується проваджень, Закон «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року встановив, що дисциплінарне провадження стосовно суддів буде компетенцією Вищої ради правосуддя. Дисциплінарне провадження здійснюватиметься дисциплінарними палатами, більшість з яких мають становити судді. Правила розгляду цих дисциплінарних проваджень, які внесено в Закон «Про Вищу раду правосуддя», були попередньо оцінені експертами РЄ, і в цілому прийнято рішення, що остаточний текст відповідає стандартам РЄ.
23. Новий регламент узгодив дисциплінарне провадження із стандартами РЄ, визначивши та вказавши дії, які можуть зумовити дисциплінарну відповідальність, та ввівши різні санкції, які повинні застосовуватись залежно від тяжкості правопорушення і за принципом пропорційності. Провадження також враховують принцип неупередженості та процесуальні гарантії, як цього вимагає рішення у справі ЄСПЛ «Волков проти України»⁷.

⁷ Справа «Олександр Волков проти України», № 21722/11, від 9 січня 2013 року.

Проте, могли бути внесені додаткові коригування щодо складу палат з тим, щоб гарантувати, що дисциплінарні палати й пленарні засідання ВРП — новий та бажаний елемент — складаються із суддів, які обираються їхніми колегами.

24. Що стосується мети поліпшити дисциплінарну базу (включаючи пропорційну систему дисциплінарних санкцій, перегляд терміну давності, поліпшення дисциплінарного провадження тощо), вона в цілому досягнута. Нещодавно прийнята правова база відповідає стандартам РЄ щодо визначення підстав для дисциплінарної відповідальності, пропорційності санкцій і справедливості проваджень. Однак деякі аспекти необхідно скоригувати на практиці, щоб гармонізувати певні положення зі стандартами РЄ, зокрема велику кількість дисциплінарних скарг; кримінальну відповідальність за несправедливі рішення; і тісно пов'язану з останнім дисциплінарну відповідальність, залежну від винесення рішень ЄСПЛ. Більше того, важливо уважно стежити за впровадженням нового дисциплінарного режиму.

Перехід від чотирирівневої до трирівневої системи судів

25. Нарешті запроваджено довгоочікувану реформу із переходу від чотирирівневої до трирівневої системи судів, розформувавши колишню систему, в якій касаційні функції виконувались трьома вищими спеціалізованими судами.
26. Ця реорганізація закладена в основну реформу структури системи судів в Україні, яка характеризується ліквідацією колишніх місцевих судів і створенням нових районних судів (раніше існувало 716 місцевих та районних судів, а після реформи — лише 336 районних судів). Загалом, після повного впровадження реформа сприятиме зменшенню кількості та розширенню судів на районному рівні. В рамках цієї оцінки, увага приділяється лише переходу від чотирирівневої до трирівневої системи.
27. Розпуск Верховного Суду України та трьох колишніх вищих спеціалізованих судів (Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд і Вищий адміністративний суд) означає, що рішення апеляційних судів повинні бути остаточними, крім випадків існування підстав для касації.
28. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» впроваджує структуру судової влади, яка передбачає перехід від чотирирівневої до трирівневої системи (суди першої та другої інстанцій, а також Верховний Суд з інтегрованими спеціалізованими касаційними судами). Трирівнева система повинна сприяти ефективності та покращувати узгодженість і послідовність судової практики, обов'язково включаючи судову практику Верховного Суду. Така реорганізація судової системи заслуговує позитивної оцінки, оскільки вона повинна сприяти підвищенню ефективності та більш міцній основі для забезпечення узгодженості та однорідності правової системи.
29. Попри те, що загальна структура та створення Верховного Суду є складними, видається, що він функціонує належним чином на основі нового процесуального законодавства для забезпечення його ролі як вищої судової інстанції, що гарантує поєднання функціонування та судової практики.

30. Процес реструктуризації системи не уникнув дебатів. Однак таку ситуацію слід оцінювати в рамках конкретних обставин в Україні. Усі судді Верховного Суду України були звільнені, було проведено новий прозорий конкурс. З усіх колишніх суддів Верховного Суду України на посади призначені лише ті, хто успішно пройшов новий конкурс. Ця процедура ґрунтується на перехідних положеннях змін до Конституції про те, що у разі реорганізації або розпуску окремих судів, створених до моменту введення в дію Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», відповідні судді мають право залишати посаду або подати заявку на нову посаду через процедуру конкурсу в порядку, встановленому законом.
31. Загалом, спрощення системи видається логічним та позитивним для забезпечення можливості зменшення затримок. Концепція зосередження касаційних повноважень у Верховному Суді з «фільтром» прийнятності є не лише найбільш поширеною у європейських демократіях, але й такою системою, яка краще слугує потребі узгодженості та рівності показників якості судової практики.

Конкурс до Верховного Суду

32. Згідно зі Стратегією, правила відбору і призначення суддів до Верховного Суду повинні забезпечувати відбір кращих кандидатів прозорим і об'єктивним чином. З цією метою ВККСУ повинна оцінити кандидатів через нещодавно введений процес конкурсу. До нього також має залучатись громадянське суспільство.
33. На початковому етапі процедура конкурсу проводиться у ВККСУ за участю ГРД. Конкурс складається із письмового іспиту для перевірки юридичних знань та з тестування моральних і психологічних якостей і загальних навичок кандидатів за допомогою співбесіди й участі кваліфікованих психологів. ВККСУ переглядає досьє кандидатів і проводить співбесіду із кожним із них за участі ГРД. ВККСУ приймає рішення на основі остаточних балів кандидатів. Рекомендації для успішних кандидатів розглядаються ВРП, яка вносить остаточну пропозицію Президентові України для їхнього призначення. На кінцевому етапі, Президент видає Указ про призначення переможця конкурсу на посаду судді у Верховному Суді.
34. Однією із важливих переваг процедури є те, що конкурс проводиться в атмосфері надзвичайно високої публічності. Загальна мета полягає у забезпеченні доброчесності, прозорості та ефективності судової системи. Складність і новизна процедури, а також велика кількість кандидатів, які підлягають повторному екзамінуванню, призвели до певних затримок. Однак можна очікувати, що зі зменшенням числа кандидатів наявні труднощі вдасться подолати, а сама процедура стане безперешкодною і швидкою.
35. Хоча виявлено певні розбіжності між Законом і його практичним застосуванням, все ж законодавча база може бути оцінена дуже позитивно. Слід зазначити, що нове положення про порядок проведення конкурсу істотно відрізняється від

попередніх процедур призначення на посаду, оцінки й оцінювання суддів. Цю схвальну тенденцію слід заохочувати та розглядати як позитивну. Очікується, що нинішні незвичні процеси стосовно перекваліфікації всіх суддів з часом завершаться, і ВККСУ зможе зосередити свою діяльність на звичних функціях.

36. Однією з основних переваг правового регулювання є те, що воно забезпечує процедуру, яка характеризується прозорістю, об'єктивністю і передбачуваністю. З цієї точки зору воно значно відрізняється від попереднього регулювання. Проведення процедури засноване на методології, оголошеної заздалегідь та доступної для кандидатів і громадськості в цілому. Об'єктивні та суб'єктивні критерії оцінки знаходяться у відносно належному балансі.
37. Огляд законодавчої бази демонструє, що стосовно її поліпшення у певних аспектах можуть надаватись певні рекомендації. Слід зазначити, що деякі рекомендації, які стосуються процедури відбору і призначення, пов'язані не з недотриманням стандартів РЄ, а радше із проблемами, зумовленими великою кількістю кандидатів, технічними ускладненнями й тим фактом, що такі процедури застосовувались вперше.

Система призначення, просування і звільнення суддів

38. Вагомою і бажаною зміною в системі призначення суддів стало введення гарантії незмінності суддів і скасування колишньої домовленості про п'ятирічний випробувальний термін. Більше того, процедура призначення була деполітизована із видаленням парламенту з процесу, і тепер Президент України призначає суддів на основі подань Вищої ради правосуддя. У процедурі призначення, допомога ВРП надається ВККСУ у вигляді порад/рекомендацій, як вже було зазначено.
39. Як згадувалося вище, перед новою ГРД покладено завдання консультування із питань доброчесності кандидатів на посаду судді. ГРД була створена з метою надання допомоги ВККСУ у визначенні права кандидата на посаду судді з точки зору критеріїв професійної етики та доброчесності (див. статтю 87 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Участь такого органу є нововведенням на європейському рівні у процесі відбору кандидатів на судові посади й не згадується в жодному зі стандартів Ради Європи.
40. Що стосується процедури звільнення суддів, то у справі ЄСПЛ «Олександр Волков проти України» стосовно звільнення судді Верховного Суду України, було виявлено структурні недоліки у системі судової дисципліни в Україні, зокрема щодо ролі українського парламенту в процедурі звільнення. Реформа ввела нові положення, які передбачають, що рішення про кар'єрний ріст суддів, їхнє переведення і звільнення тепер залишаються в компетенції Верховного Суду.
41. Правила, які стосуються призначення суддів, рішень про їхній кар'єрний ріст, дисциплінарні аспекти та звільнення, наразі набагато ближчі до стандартів РЄ. Процедура відбору і призначення заснована на конкуренції, заслугах і об'єктивних критеріях щодо кваліфікації, професійних навичок і доброчесності.

Нова процедура зміцнила процес призначення суддів і повинна позитивно вплинути на довіру громадськості до судів. Формальна процедура відбору і призначення суддів наразі в цілому відповідає стандартам РЄ.

42. Під психологічним тестуванням розуміється процес із більш загальним характером, який також повинен застосовуватися у кваліфікаційному оцінюванні, він не обмежується процесом відбору суддів до нового Верховного Суду. Важливо, щоб цей процес у всіх його аспектах спрямовувався на повну і збалансовану оцінку кожного кандидата. Рекомендується провести поглиблений аналіз застосування психологічного тестування і забезпечити належне обґрунтування його результатів, а також можливість їхнього оскарження у суді.
43. Склад і відбір членів судових органів, що беруть участь в процесі відбору і призначення, відповідають вимогам Ради Європи. Процедура допускає прозорий і справедливий процес, зважаючи на всю її складність, щонайменше через кількість органів, які беруть в ній участь.
44. У цілому положення, які стосуються звільнення суддів, тепер також набагато ближчі до стандартів РЄ. ВРП проводить усі дисциплінарні провадження щодо суддів, включаючи процедури звільнення. Це було важливим нововведенням судової реформи. Три дисциплінарні палати ВРП розглядають справи про дисциплінарну відповідальність суддів, і вони переважно, але не завжди, складаються більшістю суддів. Автоматизована система розподілу справ, пов'язаних із дисциплінарними скаргами, забезпечує велику неупередженість процедури.
45. Закон також передбачає регулювання відводу і самовідводу. Слід оцінювати це положення дуже позитивно разом із реформами, запровадженими у судових дисциплінарних провадженнях, що передбачають можливість оскарження рішення Дисциплінарної палати про звільнення спочатку у ВРП, й далі у Великій палаті Верховного Суду.
46. Попри значні досягнення, залишаються можливості для покращення. Що стосується процедури призначення суддів, може виникнути необхідність у налагодженні процедури після ретельного аналізу необхідних коригувань.

Участь громадянського суспільства у відборі та оцінці судової влади

47. Участь організацій громадянського суспільства у відборі та оцінці судової влади може стати засобом підвищення прозорості. Прозорість є одним з основних елементів судової системи, яка відповідає принципам верховенства права. Реформи, проведені в період з 2014 року безумовно призвели до набагато більш прозорої та загалом більш підзвітної системи правосуддя.
48. Не існує європейських стандартів, які передбачають участь організацій громадянського суспільства у відборі та оцінці судової системи. У разі їхньої участі, вони можуть інформувати й давати поради, але вони не повинні впливати безпосередньо на рішення, які мають приймати компетентні органи.

Створена в Україні ГРД має безпосередній вплив на сприяння рішенням ВККСУ, причому кваліфікована більшість членів останньої має подолати негативну думку про ГРД. Висновки ГРД також стають частиною суддівського досьє.

49. Закон уповноважує ГРД надавати рекомендації щодо відповідних критеріїв професійної етики та доброчесності, але не стосовно критеріїв компетентності. Правильність — або законність — судових рішень повинна перевірятися в рамках системи апеляцій, з метою уникнення порушень незалежності судової влади.
50. Виконання своїх завдань ГРД вказало на суперечливі аспекти, які надалі слід розглянути.

Самоврядування судової влади

51. Відповідно до закону, органами самоврядування судової влади є збори суддів даного суду, З'їзд суддів України та Рада суддів України. ВРП і ВККСУ не визначені в українському законодавстві як органи самоврядування; вони розглядаються виключно як органи врядування.
52. Органи самоврядування встановлюються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» або Конституцією, і не менше половини їхніх членів повинні бути суддями, що обираються їхніми колегами. Таким чином, правова база створює можливості для представництва усіх рівнів судової влади й дотримання плюралізму. Такі органи державної влади як ВРП і ВККСУ змінено з метою забезпечення того, щоб значна частина цих органів була представлена суддями, обраними їхніми колегами, хоча перехідні положення Конституції не дозволяли змінювати склад ВРП до 30 квітня 2019 року.
53. Чинна нормативно-правова база сприяє незалежності органів самоврядування, зокрема ВРП, щодо способу призначення їхніх членів, терміну повноважень та наявності гарантій протидії зовнішньому тиску. Судове самоврядування на сьогодні діє відповідно до закону, захищаючи професійні інтереси суддів і приймаючи рішення про їхню внутрішню діяльність. Чинна нормативно-правова база чітко сприяє незалежності органів судового самоврядування.

Система судової адміністрації

54. Втручання в незалежність суддів через вплив з боку голів судів, про яке раніше часто повідомлялося, зменшилося з 2014 року. Обмеження терміну повноважень голів судів та зміна виборчого процесу сприяли цьому позитивному результату.
55. Хоча міжнародні спостерігачі позитивно оцінили відбір суддів Верховного Суду й обрання Голови Верховного Суду, можливе звільнення котрого за умови вотуму недовіри чинить постійний тиск на Голову і таким чином перешкоджає його/її незалежності.

56. Стосовно подальшого підвищення рівня ефективності управління судами, слід продовжувати проводити детальні дослідження з організації та процедур.

Система навчання суддів

57. У період з 2014 року докладено значних зусиль із поліпшення рівня підготовки суддів. Вдалося створити систему навчання, яка відповідає європейським стандартам і сприяла підвищенню якості системи правосуддя.
58. Національній школі суддів України доручено, крім іншого, проводити початкову підготовку кандидатів на посаду судді та надавати постійну підготовку діючих суддів і апарату. Вона також забезпечує наукову та методологічну підтримку ВРП і ВККСУ.
59. Законодавство про вищу освіту не поширюється на Національну школу суддів України. Вона створена в межах ВККСУ, та її статут підлягає затвердженню цим органом, який також призначає і звільняє з посади ректора Школи. Розроблено концепцію стандартів навчання, яка містить принципи навчання суддів, методологію розробки та викладання курсу.
60. Діючі судді повинні проходити постійне навчання в Національній школі суддів України не рідше одного разу на три роки, тривалість кожного з яких складає не менше 40 академічних годин. Відповідно до статті 131, п. 10 Конституції, Закон «Про судоустрій і статус суддів» визначає ВККСУ як орган, відповідальний за оцінку суддів.
61. Крім кваліфікаційного оцінювання, існує другий тип оцінки — так звані «регулярні оцінки». Результати цієї оцінки також включені в суддівське досьє, і вони «можуть братися до уваги при розгляді питання про проведення конкурсу на заміщення вакантної посади у відповідному суді», що означає, що вони можуть бути використані, але це не є обов'язковим або вирішальним.
62. Регулярна оцінка проводиться викладачами Національної школи суддів України після підготовки, асоціаціями громадянського суспільства, іншими суддями того ж суду або самим суддею.
63. ВККСУ має важливе значення як у підготовці, так і в процесі оцінки, адже є органом, який повинен призначати та звільняти з посади ректора Національної школи суддів України, затверджувати концепції навчання, програму і статус Школи, та організовувати й проводити оцінювання. ВККСУ відповідає усім вимогам, які європейські стандарти передбачають для Рад судової влади.
64. Інституція, що відповідає за підготовку суддів, має бути незалежною, особливо від законодавчої і виконавчої гілок влади. Національна школа суддів відповідає цьому критерію, також як і ВККСУ, яка контролює Школу і несе відповідальність за її організацію. Початкова підготовка є обов'язковою. Для новопризначених суддів Верховного Суду також організований короткий курс.

Постійна підготовка суддів є всеосяжною за своїм змістом, пропонуючи широкий спектр тем не тільки щодо правових знань, а й щодо комунікативних навичок. Всі ці правила та їхня реалізація повністю відповідають європейським стандартам.

65. Залишається незрозумілим те, яку роль на практиці відіграє регулярна оцінка суддів викладачами (тренерами) Національної школи суддів України. Згідно з рекомендаціями Ради Європи, не повинно бути сильного або прямого впливу викладачів на рішення, що стосуються кар'єри суддів. Чітко зрозуміло, що викладачі повинні оцінювати успіх судді в тому, що стосується набуття знань за темою навчання. Проте, виставлення балів або висловлювання щодо інших здібностей судді, які не є предметом відповідної підготовки, є нетиповим і, як правило, такого слід уникати.

Процесуальні зв'язки між адвокатурою і судовою владою

66. Незалежність адвокатури гарантується Конституцією. Згідно з Конституцією принципи організації та функціонування адвокатури й діяльності адвокатів визначаються законом. Проте, все ще очікується прийняття Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».
67. Монополія адвокатів на представництво в судах не суперечить стандартам РЄ. Однак у разі існування такої системи, право на ефективний доступ до суду тягне за собою положення про правову допомогу та правову консультацію, коли така допомога вважається необхідною для забезпечення інтересів правосуддя. Українські органи влади повинні заохочуватись до виконання Стратегії, в якій зазначається, що доступ до правосуддя є недостатнім, *inter alia*, через недостатній рівень фінансування і підтримки системи правової допомоги.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Довіра до судової влади та очищення судової влади

1. Експерти рекомендують стежити за розвитком інституційної перебудови судової системи, включаючи нові конкурси, структурну оптимізацію, оцінку всіх суддів на основі критеріїв компетентності, етики та доброчесності, і забезпечувати прозорий, збалансований і професійний підхід до цих процедур.
2. Також важливо контролювати процес виконання рішень ЄСПЛ у справах, пов'язаних зі звільненням суддів, оскільки наразі в ЄСПЛ розглядається низка заяв з цього питання.
3. Оскільки під час процесу очищення та кваліфікаційного оцінювання спостерігалися деякі затримки, рекомендується додатково оптимізувати й налагодити процедури, щоб завершити їх якомога швидше. У будь-якому випадку важливо підтримувати та покращувати нинішні гарантії, щоб вся процедура була прозорою, щоб відбувся відбір та оцінювання суддів з урахуванням лише їхніх заслуг, навичок і доброчесності.
4. Метою усіх цих заходів є визначити та застосувати санкції до осіб, котрі порушили свої обов'язки як судді, й притягати до відповідальності тих суддів, які вчинили кримінальні злочини – все це з метою відновлення довіри до судової влади. Хоча певні дані свідчать про правильний напрямок, важко зазначити, що мету досягнуто повною мірою. Рекомендується аналізувати не лише показники сприйняття, але й стежити за проведеними розслідуваннями, які стосуються корупції в судовій системі й перевірки майна суддів та їхніх родичів.

Дисциплінарна відповідальність судді

5. Необхідно переконатися, що до складу Дисциплінарної палати й пленарного засідання Вищої ради правосуддя завжди входить більшість суддів, які обираються їхніми колегами, особливо в тих випадках, коли має застосовуватись таке суворе покарання, як звільнення.
6. Усунути дисциплінарний проступок за винесення судового рішення, яке пізніше буде визнано ЄСПЛ підставою для виявлення порушення Європейської конвенції з прав людини.
7. Уважно стежте за застосуванням статті 375 (постановлене суддею рішення є несправедливим) Кримінального кодексу, щоб на практиці не відбувалось неправомірного втручання в незалежність судової влади.
8. Уважно стежте за застосуванням Закону «Про судоустрій і статус суддів» з метою забезпечити обмежувальне тлумачення цього занадто розгалуженого складеного дисциплінарного проступку, який стосується порушення суддею етичних норм і моралі (Стаття 109.9.1) і дисциплінарного проступку, що впливає з рішення ЄСПЛ (стаття 109.12).
9. Забезпечити, щоб дисциплінарні провадження та санкції були вилучені із суддівського досьє протягом розумного строку з тим, щоб незначне порушення не завдало шкоди кар'єрі судді та його просуванню.

10. Контролювати фільтрацію явно необґрунтованих дисциплінарних скарг, щоб вона не стала причиною приховування певних правопорушень і водночас її відсутність не зумовлювала блокування системи судової відповідальності.
11. Забезпечити ведення та моніторинг точних статистичних даних про кількість випадків, про види санкцій і типи виявлених порушень.

Перехід від чотирирівневої до трирівневої системи судів

12. Стежити за виконанням правил щодо прийнятності апеляцій в касаційному порядку з метою запобігання/виявлення будь-якого свавілля.
13. Проаналізувати нове функціонування Верховного Суду як справжньої касаційної інстанції, а також результати процесу відбору суддів Верховного Суду.

Конкурс до Верховного Суду

14. У майбутньому, в належний час, після завершення перехідного періоду, система нарахування балів може бути переглянута: приділення детальнішої уваги об'єктивним показникам та оцінці професійної компетентності й суддівських якостей кандидатів; визначення мінімального прохідного балу заздалегідь; впровадження автоматизованої системи для істотного скорочення термінів і спрощення роботи ВККСУ для подальшого підвищення прозорості процедури й забезпечення швидшого доступу до документів.
15. Спрощення процедури можна також розглядати як один із подальших кроків, наприклад, доручити відбір та призначення суддів одному судовому органу (переважно з конституційним мандатом), що спростить і прискорить процес.
16. Можна було б покращити Порядок роботи ГРД, аби привести його у повну відповідність до стандартів РЕ задля забезпечення справедливості та визначеності процедури.
17. Рекомендації для ГРД стосуються кількох аспектів: розв'язати внутрішні проблеми конфлікту інтересів (наприклад, той факт, що діючі адвокати оцінюють суддів); впровадити методологію публічної оцінки кандидатів; удосконалити процедуру перевірки інформації; утримуватися від використання репутації кандидатів як основного критерію оцінки; та утримуватися від внесення в оцінку заслуг судових рішень.

Система призначення, просування і звільнення суддів

18. Процес відбору і призначення суддів повинен бути впорядкований, а кількість органів, що беруть у ньому участь, має бути скорочена. У більш довгостроковій перспективі слід розглянути питання про об'єднання повноважень різних залучених органів в єдиний і незалежний орган судового врядування.

Участь громадянського суспільства у відборі та оцінці судової влади

19. Функції ГРД повинні обмежуватись збиранням і наданням інформації про суддів і консультуванням в процесі оцінки. Вона не повинна мати прямого або обов'язкового впливу на орган, який ухвалює рішення.
20. Хоча внесок громадянського суспільства, шляхом надання додаткової інформації про суддів, є позитивним, слід обговорити, чи потрібен для цього окремий орган. Слід розглянути можливість посилення ролі громадянського суспільства в складі самої ВККСУ, що може спростити дану процедуру.
21. Необхідно удосконалити нормативно-правову базу ГРД, зокрема щодо функцій та ресурсів цього органу, а також правової кваліфікації та відповідальності її членів.
22. Процедурні положення ВККСУ, що стосуються її відносин з ГРД, повинні бути змінені та включені у звичайний закон.
23. Оцінка кандидатів на посаду судді, яка заснована на безлічі показників для кожного оцінюваного критерію, завжди повинна, наскільки це можливо, сприяти об'єктивності шляхом зменшення вірогідності свавілля.
24. Застосування психологічного тестування є проблемою для членів ВККСУ. Завдання полягає в тому, щоб надійно і прозоро врахувати результати такого тестування в контексті оцінки, заснованої на різних джерелах інформації.
25. Результати оцінки кожного судді не можуть публікуватися, за винятком, коли оцінка проводиться під час конкурсу на заміщення вакантної посади.

Самоврядування судової влади

26. Вибори представників судової системи до органів судового самоврядування надто обтяжливі, й слід розглянути можливість спрощення цих процедур.
27. Система судового самоврядування повинна бути впорядкована, а кількість органів має бути скорочена. У більш довгостроковій перспективі слід розглянути питання про об'єднання повноважень різних органів в єдиний і незалежний орган судового врядування.

Система судової адміністрації

28. Можливість звільнення з посади Голови Верховного Суду вотумом недовіри повинна бути скасована або принаймні зменшена, наскільки це можливо.
29. Для поліпшення управління судовою системою слід провести аналіз і вжити подальших заходів.

Система навчання суддів

30. Показники для кількох критеріїв для оцінювання суддів можуть бути додатково уточнені, наприклад, за допомогою керівних принципів інтерпретації, які можуть сприяти об'єктивності та надійності застосування таких показників.
31. Для оцінки діючого судді з постійним перебуванням на посаді тестування повинно бути замінене оцінкою його роботи та продуктивності.