

**Департамент правосуддя та правового співробітництва
Генеральний директорат із прав людини та верховенства права (DG I)**

ВИСНОВОК
ЩОДО РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
№ 2-р/2020 і № 4-р/2020

Професор, доктор Діана Ковачева

Квітень 2020 року

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

Венеціанська комісія	ВК
Верховний Суд (з 15 грудня 2017 року)	ВС
Верховний Суд України (до 15 грудня 2017 року)	ВСУ
Вища кваліфікаційна комісія суддів України	ВККСУ
Вища рада правосуддя	ВРП
Громадська рада доброчесності	ГРД
Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод	ЄКПЛ
Європейський суд з прав людини	ЄСПЛ
Комісія з питань доброчесності та етики	КПДЕ
Конкурсна комісія	КК
Конституційний Суд України	КСУ
Консультативна рада європейських суддів	КРЄС
Рада Європи	РЄ

Зміст

ВСТУП.....	4
Реформа ВСУ/ВС	7
Скорочення чисельності суддів ВС і добір суддів	8
Процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності.....	13
Реформа ВРП і ВККСУ	19
Суддівська винагорода	29
Потреба в проведенні консультацій з суддівським корпусом.....	29
РЕКОМЕНДАЦІЇ	32

ВСТУП

1. 16 жовтня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Закон № 193, яким було внесено зміни та доповнення до деяких ключових положень Закону «Про судоустрій і статус суддів» і Закону «Про Вищу раду правосуддя». Новим Законом запропоновано внести низку суттєвих змін до судової системи.
2. Закон № 193 був ухвалений у контексті нової політичної ситуації після президентських виборів 2019 року, і він пропонує новий погляд на судову реформу в Україні.
3. Слід зазначити, що ці зміни сталися після всеосяжної судової реформи 2014-2018 років, яку за окремими напрямками не було завершено. Реформа 2014-2018 років здебільшого зосереджувалася на процесу добору суддів і новому складі ВС, що розпочав свою роботу у грудні 2017 року і становив помітне поліпшення проти попередньої системи. РЄ активно надавала правову допомогу та висловлювала свої думки з приводу цієї реформи, і загальним висновком було те, що конкурс з добору суддів ВС значною мірою відповідає стандартам РЄ¹.
4. Листом від 4 жовтня 2019 року Голова Моніторингового комітету Парламентської асамблеї РЄ звернувся до Венеціанської комісії з проханням надати висновок щодо внесених Законом № 193 змін до нормативно-правової бази України, яка регламентує діяльність ВС та органів суддівського самоврядування. Цей Висновок був опублікований у грудні 2019 року.
5. Перше рішення КСУ (№ 2-р/2020) було ухвалене 18 лютого 2020 року в справі № 1-15/2018(4086/16) за конституційним поданням ВСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII.
6. Друге рішення КСУ (№ 4-р/2020) було ухвалене 11 березня 2020 року в справі № 1-304/2019(7155/19) за конституційним поданням ВС щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «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, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII.

¹ У зв'язку з цим див. «Оцінку судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року», підготовлену Бахмайер-Вінтер, Ковачевою, Енгстадом і Райсснером. Це може слугувати за відправну точку в аналізі впливу (<https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/assessment-of-the-2014-2018-judicial-reform-in-ukraine>). Див. також Висновок про відповідність процедури добору та призначення суддів Верховного Суду в Україні стандартам РЄ (жовтень 2017 — лютий 2018 рр.), <https://rm.coe.int/coe-opinion-competition-sc/168093d89e>; і Висновок про регламент Громадської ради доброчесності, підготовлений Діаною Ковачевою в 2017 р., <https://rm.coe.int/council-of-europe-opinion-on-the-rules-of-procedure-of-the-public-coun/1680722415>.

7. Цей Висновок ставить за мету дати відповіді на два основні запитання:
 - а) якою мірою рекомендації, наведені у Висновку ВК щодо Закону № 193 взято до уваги в рішенні КСУ, і
 - б) чи обидва рішення КСУ порушують нові питання щодо відповідності стандартам РЄ.
8. Слід зазначити, що залишаються певні проблемні питання, які перебувають поза межами аналізу КСУ або через те, що вони не є частиною конституційного подання, або тому, що вони не суперечать Конституції. Зважаючи на це, слід зазначити, що висновок ВК є ширшим і розглядає більш загальне коло проблемних питань, порушених у межах запланованої реформи.
9. І хоча не можна очікувати, що рішення КСУ безпосередньо враховуватимуть всі рекомендації ВК, ці рекомендації могли б залишатися в полі зору наміченої реформи та братися українською владою до уваги в процесі подальших законодавчих змін. Таким чином, з формального погляду можна зазначити, що обидва рішення КСУ зважають на деякі з основних проблем, висвітлених ВК, і підкреслюють важливість Висновку ВК.
10. У цій оцінці розглядаються рішення КСУ та деякі аспекти Закону № 193, використовуючи як орієнтири висновок ВК та відповідні стандарти РЄ. Мета полягає в тому, аби виявити деякі з основних проблемних питань та оцінити їх з погляду стандартів РЄ. Крім того, додаються окремі зауваження до Закону № 193, аби виділити інші проблеми, що можуть свідчити про невідповідність стандартам РЄ. Таким чином можна було б висвітлити потенційні проблеми, що виникають у зв'язку з передбачуваною реформою. Цей висновок покликаний дослідити найактуальніші проблемні питання та забезпечити рекомендації, виходячи зі стандартів РЄ, аби підтримати реформу української судової системи.
11. Ця оцінка підготовлена ад'юнкт-професором, доктором Діаною Ковачевою² на основі наданих РЄ перекладів англійською рішень КСУ в межах проєкту РЄ «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні».
12. У рішеннях КСУ виявлена суперечність між Конституцією України та низкою положень Закону № 193. Отже намічувана судова реформа уповільнюється, поки не будуть затверджені нові правові норми відповідно до положень Конституції.
13. У висновку ВК згадується значна частина положень, визнаних КСУ неконституційними. У ньому вказується на певні проблемні моменти, що не свідчать про пряму суперечність Конституції, однак порушують питання відповідності стандартам РЄ. За обставин, коли значна кількість положень Закону № 193 визнана неконституційною і не може застосовуватися, висновок ВК і стандарти РЄ можуть бути використані як орієнтири для пропонованих законодавчих поправок, потрібних на заміну неконституційним формулюванням.

² Ад'юнкт-професор, доктор міжнародного права та права ЄС, експерт РЄ.

14. Слід зазначити, що, під кутом зору нинішньої судової реформи, рішення КС вимагають від уряду чіткого бачення напряму, пріоритетів та подальших необхідних кроків. У рішеннях КСУ чітко вказується, що судова реформа може продовжуватися тільки тоді, коли вона не суперечить Конституції і якщо вона зважає на провідні європейські стандарти в цій сфері.
15. Це надає виконавчій та законодавчій владі цінний шанс переглянути деякі аспекти наміченої реформи, які можуть стати проблематичними в контексті незалежності судової влади. Це також надає можливість провести всебічне обговорення за активної участі суддів та громадянського суспільства. Таке обговорення здатне намітити невідкладні реформи та відокремити їх від тих, що можуть виявитися руйнівними для судової системи.
16. Зважаючи на це, та на думку ВК, принцип стабільності й послідовності законів є неодмінною умовою передбачуваності законодавства для фізичних осіб, у тому числі для суддів та інших службовців відповідних установ. Часті зміни в нормах, що стосуються судових органів і призначень до них, здатні викликати різні тлумачення, включно навіть із твердженнями про нібито недобросовісні наміри, з якими здійснюються ці зміни.
17. Питання про те, коли і як часто слід змінювати законодавство, перебуває в компетенції законодавчої влади. Однак, з погляду стандартів РЄ, слід уникати, де це можливо, занадто великої кількості змін за короткий час, принаймні в сфері відправлення правосуддя³. Таким чином, слід знайти баланс між потребою в тому, щоб і далі підвищувати ефективність роботи суддівського корпусу, і необхідністю в захисті його незалежності від негативного впливу занадто численних реформ, що відбуваються в короткі строки.
18. В умовах низького рівня суспільної довіри та високих соціальних очікувань справедливості й доброчесності від суддівського корпусу, один із пропонує заходів щодо досягнення позитивних змін пов'язаний із залученням міжнародної спільноти до процесу реформування судових органів. Хоча вони й не суперечать стандартам РЄ, ці надзвичайні та виняткові заходи слід здійснювати протягом обмеженого часу й на основі взаємної згоди, зрозумілих, прозорих і передбачуваних процедур та чітких критеріїв оцінювання⁴. Кінцевою метою впровадження таких механізмів має бути забезпечення підтримки національним судовим органам у зміцненні їхньої спроможності. Однак відповідальність за реформу має зберігатися за національною владою, а її конституційний мандат треба поважати.
19. Новий Закон № 193 вніс серйозні зміни до трьох основних напрямів, що обговорюються у висновку ВК:
 - а) нові положення про організаційну структуру та роль ВРП, а також склад і статус ВККСУ;
 - б) положення про скорочення чисельності суддів ВС; і
 - в) положення про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

³ Див. Висновок КРЄС № 18, § 45.

⁴ Див. Висновок ВК № 986/2017 щодо проекту Закону «Про антикорупційні суди в Україні», § 61.

20. У висновку ВК наведено ретельний аналіз низки питань, які викликав новий Закон № 193 і які стосуються передбачуваної судової реформи. На основі цього аналізу в ньому окреслено три основні рекомендації:

Реформа має зосереджуватися на судах першої та другої інстанцій. Слід швидко призначити нових суддів, що пройшли процедуру повторного оцінювання, аби заповнити велику кількість вакансій. У здійсненні цих термінових призначень слід спиратися на роботу, досі проведenu ВККСУ.

Положення, що передбачає скорочення чисельності суддів ВС до 100 осіб, фактично становить повторну перевірку і має бути видалене. Перевірка всіх суддів ВС через наявність сумнівів у доброчесності деяких із них явно не є домірним заходом. Наміри щодо скорочення чисельності суддів можуть бути реалізовані в довгостроковій перспективі, щойно ВС ліквідує своє поточне відставання з розглядом справ, а для нових справ почнуть діяти фільтри, що обмежують доступ до нього. Скорочення чисельності суддів, ймовірно, можна було б досягти природним зменшенням (виходом на пенсію) суддів або їхнім добровільним переведенням на інші посади.

Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути спрощена через скорочення надмірної кількості наявних засобів правового захисту: апеляції на дисциплінарні рішення ВРП мають подаватися безпосередньо до ВС, а не до Окружного адміністративного суду міста Києва та апеляційного адміністративного суду; з іншого боку, деякі строки завершення дисциплінарних проваджень, що були скорочені Законом № 193-IX, слід відновити.

21. Аналіз рекомендацій ВК вказує на те, що, попри своє істотне значення для передбачуваних реформ, не всі з них підпадають під компетенцію КСУ і, відповідно, не розглядаються в зазначених вище рішеннях.
22. КСУ не розглядав першу рекомендацію ВК, оскільки вона радше стосується загальної політики реформ, а формулювання такої політики не є прерогативою КСУ. З цієї ж причини третю рекомендацію відображено лише в тій частині, що стосується дисциплінарних рішень. Аналіз рішень КСУ свідчить про те, що другу рекомендацію ВК відображено в повному обсязі.

Реформа ВСУ/ВС

23. Перш ніж звернутися до порушених Законом № 193 головних і конкретних проблем передбачуваної судової реформи в Україні, слід зазначити важливе питання, яке стосується реформи ВСУ і ВС.
24. Це питання обговорюється в рішенні КСУ № 4-р/2020, і до нього звертаються у висновках рішення КСУ № 2-р/2020. Головний висновок полягає в тому, що ВС — це конституційний орган і, попри зміну назви, це та ж сама установа.
25. КСУ справедливо зазначає, що ВС взагалі не зазнавав жодних конституційних змін, зокрема у зв'язку з його статусом «найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції» та «найвищого суду в системі судоустрою України». На думку КСУ, вилучення слова «Україна» зі

словесної конструкції «Верховний Суд України» не вплинуло на конституційний статус цього органу державної влади.

26. Тому слід визнати, що принцип інституційної безперервності поширюється на функціонування найвищого органу судової влади, який після набрання чинності Законом № 1401 продовжує діяти під назвою «Верховний Суд».
27. Цей висновок КСУ слід розглядати як релевантний і слід підтримати, оскільки він має суттєве значення для інших питань, у тому числі для скорочення чисельності суддів ВС та реалізації принципу незмінюваності суддів в Україні.

Скорочення чисельності суддів ВС і добір суддів

Рекомендація ВК:

«Положення, що передбачає скорочення чисельності суддів ВС до 100 осіб, фактично становить повторну перевірку і має бути видалене. Перевірка всіх суддів Верховного Суду через те, що існують сумніви в доброчесності деяких із них, явно не є домірним заходом. Наміри щодо скорочення чисельності суддів можуть розглядатися в довгостроковій перспективі, щойно ВС ліквідує своє поточне відставання з розглядом справ, а для нових справ почнуть діяти фільтри, що обмежують доступ до нього. Скорочення чисельності суддів, ймовірно, можна було б досягти природним зменшенням — виходом суддів на пенсію або їхнім добровільним переведенням на інші посади».

28. КСУ в своєму рішенні № 4-р/2020 вважає неконституційними законодавчі положення щодо зменшення кількісного складу ВС з 200 до 100 суддів. Він також посилається на вичерпний перелік підстав для звільнення судді з посади, який неможливо розширити законодавчо. КСУ справедливо наголошує, що будь-яке зниження рівня гарантій незалежності суддів суперечить Конституції.
29. Аналогічним чином, як зазначається у Висновку ВК, зменшення чисельності суддів ВС за даних обставин є неприпустимим і порушує незалежність судової влади.

Скорочення чисельності суддів ВС

30. ВК вказує, що зменшення чисельності суддів у вищих судах саме по собі не є проблематичним, якщо відбувається через природне скорочення кількісного складу суддів. Деякі з запропонованих підходів до скорочення чисельності суддів охоплюють, наприклад, досягнення пенсійного віку, добровільну відставку або використання дієвих фільтрів, що обмежують доступ до суду.
31. Стосовно процесу реформ в Україні слід зазначити, що зменшення чисельності суддів ВС варто розглядати відразу після того, як буде вирішено проблему з величезним накопиченням нерозглянутих справ. Такий підхід важливий, оскільки можливе скорочення ВС на 100 суддів призведе до нездатності решти суддів вирішити величезну кількість справ у розумні

строки. Це може спричинити проблему повільного правосуддя, котру часто розглядають як відмову в правосудді. Така ситуація може спричинити недотримання положень статті 6 ЄКПЛ і виявлення ЄСПЛ порушень у цьому зв'язку.

32. На думку ВК, ВС має вирішити проблему з нерозглянутими справами в своєму поточному складі ще й у зв'язку з нереалістичністю пропозиції використати фільтри, які б обмежували доступ, до нинішнього величезного відставання, оскільки такі фільтри можливо застосувати лише до майбутніх справ. Запровадження заднім числом процедур фільтрації доступу, аби видалити з судового реєстру справи, що перебувають на розгляді, спричинило б серйозні проблеми з доступом до правосуддя згідно зі статтею 6 ЄКПЛ⁵.
33. Крім того, намір зменшити чисельність суддів ставить перед ВК інші проблемні питання, котрі не розглядаються в рішенні КСУ в зв'язку з тим, що як такі вони не є неконституційні. Однак вони важливі в контексті передбачуваної реформи.
34. У першу чергу, ВК вказує на недоліки в підході до скорочення кількості суддів, а саме: брак оцінки впливу, брак критеріїв чи процедури відбору (що робить його свавільним), і перспектива пониження в посаді або звільнення половини з 200 суддів, які сьогодні працюють у ВС.
35. До того ж, рішення про скорочення чисельності суддів ВС неприпустиме для ВК з кількох причин: по-перше, тому, що воно не ґрунтується на зміні ролі ВС у судовій системі; по-друге, тому, що в законі нічим не обґрунтоване таке радикальне зменшення кількості суддів, а також тому, що такий підхід серйозно збільшить кількість нерозглянутих справ і безумовно поставить під загрозу функціонування ВС.
36. Насамкінець (за черговістю, а не за важливістю), ВК вважає, що невмотивоване й різке скорочення чисельності суддів ВС порушує положення статті 6 ЄКПЛ.

Забезпечення строку перебування на посаді та незмінюваність суддів

37. Ще одне важливе питання, порушене як ВК, так і КСУ в контексті реформи ВС, пов'язане з принципами забезпечення строку перебування на посаді та незмінюваності суддів.
38. Ці принципи є «ключові елементи принципу незалежності суддів»⁶ і віддзеркалені в низці міжнародних і європейських стандартів, окремі з яких процитовано в рішеннях КСУ.
39. Відповідно до стандартів РЄ, нова парламентська більшість і уряд не мають піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів, які вже були

⁵ Див. Висновок ВК № 969/2019 щодо змін до нормативної бази, яка регламентує діяльність ВС та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027, § 49.

⁶ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, та Пояснювальну записку, <https://rm.coe.int/16807096c1>.

належним чином призначені на посаду. Строк перебування окремих суддів на посаді може ставитися під сумнів, якщо порушення окремим суддею дисциплінарних норм або кримінального законодавства було чітко встановлене згідно з належними процедурами⁷.

40. Згідно з Рекомендацією CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, строк перебування суддів на посаді має визначатися законом. «Призначення на посаду на постійній основі слід припиняти лише у випадках значного порушення дисциплінарних або кримінальних положень, визначених законом, або якщо суддя більше не здатний виконувати суддівські функції. Достроковий вихід судді у відставку має бути можливим лише на прохання цього судді або у зв'язку зі станом здоров'я»⁸.
41. Інше питання, порушене ВК у контексті запланованої реформи, пов'язане зі статусом тих суддів ВС, які щойно пройшли публічну процедуру добору та призначення. Це питання не розглядається в рішенні КСУ.
42. Одним із суттєвих аргументів проти повторного оцінювання суддів ВС є те, що вони щойно пройшли серйозний конкурс у межах нещодавньої реформи. Такий підхід створює реальну загрозу запровадження процедури повторної перевірки, де «перевірка» сприймається в негативному, політичному сенсі та безумовно ставить під загрозу незалежність судової влади в Україні⁹.
43. Таким чином, слід зазначити, що перспектива повторного добору й повторного оцінювання суддів ВС не відповідає стандартам РЄ щодо правової визначеності та захисту суддів від політичного тиску.
44. З огляду на цю перспективу, ВК чітко вказує, що перевірка всіх суддів ВС на підставі сумнівів у доброчесності деяких із них явно не є домірним заходом. На думку ВК, «аби уникнути свавілля, суттєві критерії оцінювання принаймні мають бути тими ж, що й критерії, які вже існують за законом».
45. Питання оцінювання суддів завжди має делікатний характер, і до нього треба підходити з особливою ретельністю, аби досягти правильного балансу з потребою в захисті незалежності суддів. Попри похвальну мету забезпечення високих стандартів через систему оцінювання, вкрай складно примирити незалежність судді з системою оцінювання його діяльності¹⁰.
46. Як вважає КРЄС, оцінювання суддів проводиться з метою оцінки вмінь окремих суддів та якості й кількості виконаних ними завдань¹¹.
47. Задля захисту незалежності суддів деякі наслідки, такі як звільнення з посади через негативні результати оцінювання, не можуть стосуватись всіх

⁷ Див. Висновок КРЄС № 18, § 44.

⁸ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Додаток «Термін перебування на посаді та незмінюваність», § 50.

⁹ Див. Висновок ВК № 969/2019 щодо змін до нормативної бази, яка регламентує діяльність ВС та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027, §§ 31–34.

¹⁰ Див. Доповідь ВК про призначення суддів, § 42.

¹¹ Висновок КРЄС № 17 щодо оцінювання діяльності суддів, якості правосуддя і поваги до незалежності судової влади, § 7.

суддів, які отримали право постійного перебування на посаді, крім як за винятковими обставинами¹².

48. Не менш важливим є те, що формальне індивідуальне оцінювання суддів, де воно існує, має допомагати вдосконаленню та підтримці високоякісної судової системи в інтересах громадян. Таким чином воно також допомагає підтримувати довіру громадськості до судової влади¹³.
49. Ще одним суттєвим питанням у контексті забезпечення строку перебування на посаді та незмінюваності є те, що судді, які не пройшли процедуру відбору, *можуть* бути переведені до відповідних апеляційних судів з урахуванням рейтингу, сформованого за результатами відбору. Це питання розглянуто КСУ, а його доводи підкріплюються низкою європейських стандартів.
50. Використання дієслова «можуть» замість «мають» викликає занепокоєність щодо можливості звільнення з посад деяких суддів. Звільнення через низькі результати, показані під час процедури відбору, без необхідних процесуальних гарантій, не відповідатиме вимогам до незалежності судової системи.
51. Відповідно до стандартів РЄ, суддя не може отримати нового призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього застосовуються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи¹⁴. Основою незалежності судової влади є те, що строк перебування на посаді гарантується до настання віку обов'язкового виходу на пенсію або закінчення встановленого строку повноважень¹⁵, а в інтересах підтримання незалежності судової влади та належного відправлення правосуддя суддівський корпус має бути захищений від свавільного звільнення та втручання у здійснення своїх функцій¹⁶.
52. ВК зазначає, що переведення суддів на інші посади без їхньої згоди допускається лише у виняткових випадках¹⁷, і вказує, що «ані реорганізація суду, ані просте зменшення чисельності суддів не підпадають під це застереження, яке має тлумачитися вузько»¹⁸.

¹² Там само, § 47

¹³ Там само, § 48.

¹⁴ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Додаток «Термін перебування на посаді та незмінюваність», § 57.

¹⁵ Там само, § 57. Див. також Висновок КРЄС № 1: в Європейській хартії про статус суддів підтверджується, що цей принцип поширюється на призначення судді або переведення до іншої установи або до іншого населеного пункту без згоди (інакше, ніж у разі реорганізації суду чи тимчасово), але як Хартія, так і Рекомендація № R (94) 12 (скасована) передбачають можливість переведення на іншу посаду за наказом про дисциплінарне стягнення.

¹⁶ У Спільному висновку ВК і Директорату з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГД-І) РЄ щодо проекту закону «Про внесення змін до Органічного закону “Про загальні суди Грузії”», ухваленому ВК на її 100-й пленарній сесії (Рим, 10–11 жовтня 2014 р., CDL-AD(2014)031), питання про припинення повноважень голів суду розглядалося таким чином (виноски опущені). Див. справу «Бака проти Угорщини», с. 39.

¹⁷ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, § 52.

¹⁸ Див. Висновок ВК № 969/2019 щодо змін до нормативної бази, яка регламентує діяльність ВС та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027, § 38.

53. Слід звернути увагу на те, що вищевказані стандарти РЄ недостатньо відображені в процедурі перевірки суддів ВС.
54. Практика перевodu ВКСУ в 2018 році деяких суддів зі старого складу ВСУ до різних апеляційних судів мала наслідком подання заяви до ЄСПЛ, яка сьогодні розглядається цим судом¹⁹. Зважаючи на це, ЄСПЛ тепер використовує декілька мінімальних критеріїв, аби встановити, чи втручання держави є виправданим. У цьому контексті ЄСПЛ розглядає, чи вжитий захід встановлено законом, чи переслідував він законну ціль, і чи був він необхідний в демократичному суспільстві. Це мірило використовувалося, наприклад, у справі «Бака проти Угорщини», де ЄСПЛ встановив невідповідність мініальному критерію і неможливість розглядати його як достатній для того, аби вважати оскаржуване перешкоджання за «необхідне в демократичному суспільстві»²⁰.
55. Відповідно до Європейської хартії про статус суддів, суддя не може бути призначений до іншого суду або бути переведений на будь-яку іншу роботу без своєї згоди. Винятки з цього принципу дозволяються лише тоді, коли переведення здійснюється в дисциплінарних межах; у разі реорганізації судової системи (наприклад, закриття суду) на підставі закону або у разі тимчасового переведення для допомоги сусідньому суду. В останньому випадку строк тимчасового переведення має обмежуватися відповідним законом²¹.
56. Поряд із тим, зважаючи на чутливий характер переведення без згоди, слід нагадати, що суддя має право оскаржити його до незалежного органу, який може розслідувати законність такого переведення²².

Зауваження та висновки:

57. Рішення КСУ належним чином вирішує проблему скорочення чисельності суддів ВС, визнаючи його неконституційність. Таким чином, КСУ запобігає серйозній загрозі порушення незалежності суддів.
58. Однак слід зазначити, що у Висновку ВК скорочення чисельності суддів ВС і принципи забезпечення строку перебування на посаді та незмінюваності розглядаються глибше, у межах ширшого контексту (як частина політики судової реформи).
59. Поглядами ВК на неконституційні та проблемні аспекти можна було б скористатися як основними практичними рекомендаціями в процесі розроблення змін і доповнень до конкретних статей Закону № 193. Стандарти РЄ, як вже згадувалося вище, також могли б позитивно сприяти цьому процесу.
60. КСУ прямо не розглядає одну з важливих рекомендацій ВК щодо реформування судів першої та другої інстанцій, оскільки вона не становить

¹⁹ Див. справу «Гуменюк та інші проти України», заява до ЄСПЛ № 11423/19.

²⁰ Див. § 175 рішення ЄСПЛ у справі «Бака проти Угорщини», заява № 20261/12.

²¹ Див. Європейську хартію про закон «Про статус суддів», § 3.4.

²² Там само, § 1.4.

питання конституційності. Виконання цієї рекомендації, поряд із тим, залежить від швидкого процесу приведення неконституційних статей Закону № 193 у відповідність до Конституції, міжнародних і європейських стандартів. Це дозволило б здійснити подальші кроки з реформування судів нижчої інстанції.

З огляду на викладене вище, можна зробити такі висновки:

61. Безпідставне та різке зменшення чисельності суддів ВС, а також застосування заднім числом фільтрів доступу до нинішньої величезної кількості нерозглянутих справ викликають серйозні запитання в плані порушення статті 6 ЄКПЛ.
62. Нова парламентська більшість і уряд не мають піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів, які вже були належним чином призначені на посаду.
63. Судді ВС, які щойно пройшли публічну процедуру добору та призначення, не мають піддаватися повторним добору та оцінюванню (процедурі перевірки).
64. Звільнення з посади через негативні результати оцінювання не можуть стосуватись всіх суддів, які отримали право постійного перебування на посаді, крім як за винятковими обставинами.
65. Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього застосовуються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи. Крім того, судді, переведеному на іншу посаду без його згоди, має надаватися право апелювати до незалежного органу, який може розслідувати законність такого переведення.

Процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності

Рекомендація ВК:

«Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності може бути спрощена через скорочення надмірної кількості наявних засобів правового захисту: апеляції на дисциплінарні рішення ВРП мають подаватися безпосередньо до ВС, а не до Окружного адміністративного суду міста Києва та апеляційного адміністративного суду; з іншого боку, деякі строки завершення дисциплінарних проваджень, що були скорочені Законом № 193-IX, слід відновити».

66. КСУ своїм Рішенням № 4-р/2020 встановив, що низка правових норм, пов'язаних із процедурами притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, суперечать частині 1 статті 8 (принцип верховенства

права), частині 1 (принцип незалежності) і частині 2 статті 126 (заборона впливу на суддів) Конституції України.

67. КСУ звернув увагу на Висновок ВК, віддзеркаливши рекомендації щодо строків дисциплінарного провадження. Крім того, КСУ розглянув деякі стандарти РЄ та прецедентну практику ЄСПЛ.
68. Як впливає з конституційного рішення, у КСУ є усталена практика, яка підтверджує, що: 1) має існувати особливий порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; і 2) гарантії незалежності та недоторканності суддів не можуть зменшуватися через законодавче втручання.
69. На думку КСУ, законодавчі зміни «не забезпечують розумної, домірної (пропорційної) та передбачуваної процедури дисциплінарного провадження щодо судді, справедливого та прозорого притягнення судді до дисциплінарної відповідальності». КСУ справедливо вказує на те, що питання дисциплінарного провадження та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності мають узгоджуватися з конституційним принципом незалежності суддів.
70. КСУ вважає, що дисциплінарна справа щодо судді має розглядатися з дотриманням розумних строків та застосуванням процедур, які повною мірою гарантують йому/їй захист. Дисциплінарне провадження не повинне передбачати жодних оцінок судових рішень, оскільки такі рішення підлягають апеляційному перегляду, а також повинні існувати фільтри для розгляду безпідставних по суті скарг.

Загальні аспекти процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності

71. Стандарти РЄ містять низку принципів стосовно дисциплінарних процедур у контексті захисту незалежності суддів.
72. В першу чергу, дисциплінарні процедури можна розглядати як виняток із загального принципу незмінюваності суддів²³. Отже дисциплінарне провадження має здійснюватися незалежним органом, з можливістю подальшого звернення до суду²⁴.
73. Європейська хартія про статус суддів передбачає, що держави мають розглянути можливість створення «відповідно до закону, спеціального повноважного органу, завданням якого є накладення будь-яких дисциплінарних стягнень і вжиття будь-яких заходів, якщо цього не здійснює суд, причому рішення такого органу мають контролюватися судовим органом найвищої інстанції, або ж він сам може бути таким органом найвищої інстанції».
74. Згідно з рішенням ЄСПЛ у справі «Волков проти України», точність і передбачуваність підстав для дисциплінарної відповідальності є бажаними

²³ Див. Висновок КРЕС № 1, § 59.

²⁴ Див. Велику хартію суддів КРЕС, § 6.

для цілей юридичної визначеності та особливо для гарантування незалежності суддів²⁵.

75. ЄСПЛ вважає за проблемну ту ситуацію, коли закон не надає достатніх гарантій проти зловживань і неправильного застосування дисциплінарних заходів, що шкодить незалежності судової влади²⁶. Зважаючи на це, законодавство мусить забезпечувати певний рівень юридичного захисту проти свавільного втручання з боку державних органів і бути достатньо передбачуваним щодо умов, за яких ці органи мають право вдаватися до заходів, що позначаються на правах.
76. Крім того, хоча порушення етичних і професійних стандартів можуть розглядатися в процесі оцінювання, потрібно чітко розрізняти оцінювання та дисциплінарні заходи. З огляду на це, принципи забезпечення строку перебування на посаді та незмінюваності суддів є усталені ключові елементи незалежності судочинства, і це має поважатися²⁷.
77. Відповідно до стандартів РЄ, дисциплінарне провадження повинен здійснювати незалежний орган влади або суд із наданням усіх гарантій справедливого судового розгляду і забезпеченням судді права на оскарження рішення та покарання. Дисциплінарні санкції мають бути пропорційними²⁸.
78. Таким чином, ВК дотримується думки про те, що дисциплінарні провадження, порушені проти суддів відповідно до принципу верховенства права, мають відповідати певним основним засадам, у тому числі: відповідальність має наставати за порушення чітко визначеного законом обов'язку; *має забезпечуватися справедливий судовий розгляд з повним заслуховуванням сторін з представництвом інтересів судді*; масштаб санкцій має визначатися законом; санкції мають накладатися з огляду на принцип домірності; і має забезпечуватися право на подання апеляції до вищої судової інстанції²⁹.
79. Насамкінець (за черговістю, а не за важливістю), дисциплінарне провадження має розглядати грубі та непростимі порушення професійної етики, але в жодному разі не має стосуватися відмінностей в юридичному тлумаченні закону або судових помилок³⁰. Судді не повинні нести особисту

²⁵ Див. § 79 рішення у справі «Олександр Федорович Волков проти України», заява № 21722/11.

²⁶ Там само, § 170 і § 199.

²⁷ Див. Висновок КРЄС № 17, § 29.

²⁸ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, § 69.

²⁹ Див. Збірник висновків і доповідей ВК щодо судів і суддів, CDL-PI(2019)008 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e), § 3.4.2.1. Див. також CDL-AD(2016)009, Остаточний висновок про переглянутий проект змін до Конституції Албанії щодо судоустрою (15 січня 2016 р.), § 4, і CDL-AD(2014)006, Спільний висновок ВК, Директорату з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права РЄ та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ ОБСЄ) щодо законопроекту про дисциплінарну відповідальність суддів Республіки Молдова, § 12. Див. також Висновок ВК щодо Закону про дисциплінарну відповідальність і дисциплінарні покарання суддів загальних судів Грузії: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)009-e).

³⁰ Див. Збірник висновків і доповідей ВК щодо судів і суддів, CDL-PI(2019)008 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e).

відповідальність за випадки, коли їхні рішення були скасовані або змінені в процесі апеляційного розгляду³¹.

Окремі аспекти процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності

80. Деякі окремі питання, розглянуті КСУ та згадані також у висновку ВК, стосуються різко скорочених строків дисциплінарного провадження (три дні), здійснення дисциплінарних процедур за відсутності судді та можливості ініціювати процедури конфіденційно. ВК дотримується думки, що ці положення суперечать праву на справедливий судовий розгляд, передбаченому статтею 6 ЄКПЛ.
81. Ці скорочені строки здатні серйозно позначитися на незалежності суддів³². Вони не сприяють виконанню рекомендації ВК щодо прискорення дисциплінарних процедур. Такі скорочені строки легко можуть призвести до винесення необґрунтованих рішень через брак часу в суддів і у ВРП на достатню підготовку.
82. Що ж стосується питання «ініційованого конфіденційно провадження», то слід зазначити, що ця пропозиція не спирається на стандарти РЄ. Наслідком таких процедур можуть стати серйозні порушення прав, особиста помста та тиск. Вони здатні завдати серйозної шкоди суддівській репутації. Крім того, конфіденційність унеможливорює зв'язок зі скаржником і збирання додаткової інформації про ініційовану процедуру. Задля уникнення цих проблем, у випадках, коли скаржник наполягає на конфіденційності, можуть запроваджуватися механізми приховування особистості. Такі механізми часто використовують, аби захистити викривачів.
83. У зв'язку з цим ВК вважає, що скарги на дії, які можуть становити дисциплінарні порушення з боку суддів, не можуть подаватися «будь-якою зацікавленою особою». Було б небезпечно наділяти кожну особу правом ініціювати провадження щодо звільнення судді, оскільки це може тлумачитися як заохочення тих, хто програє справу, до особистої помсти проти судді. На думку ВК, це не служить інтересам правосуддя³³.
84. Таким чином, право подавати скаргу слід обмежувати або особами, що постраждали внаслідок дій судді, або тими, у кого є певний «правовий інтерес» у справі.
85. Європейська хартія про статус суддів зазначає, що кожна особа повинна мати можливість оскаржити неправильно винесене рішення у конкретній справі до незалежного органу без необхідності дотримання окремих формальностей. Такому органу слід мати повноваження передавати справу, за результатами повного та ретельного розгляду, до дисциплінарної

³¹ Див. Рекомендацію СМ/Рес(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, § 70.

³² Див. Висновок ВК № 969/2019 щодо змін до нормативної бази, яка регламентує діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027, § 66.

³³ Див. Висновок ВК щодо Закону про дисциплінарну відповідальність і дисциплінарні покарання суддів загальних судів Грузії:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)009-e).

інстанції або принаймні рекомендувати здійснити таку передачу до органу, що має відповідну компетенцію згідно з судовим законом³⁴.

86. ВК вважає, що якщо кожна особа матиме право на подання скарги, то прямим наслідком цього не може бути порушення провадження щодо звільнення судді³⁵. У цьому разі невеликий експертний орган, що складається виключно з суддів, може надати висновок про компетенцію чи поведінку відповідних суддів, перш ніж остаточне рішення буде винесене незалежним органом³⁶.
87. Що ж стосується питання про здійснення дисциплінарних процедур за відсутності судді, то Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів зазначає, що судді потрібно надати можливість бути повністю вислуханим і право бути представленим³⁷. Право бути повністю вислуханим означає, що обвинуваченому судді слід надати право бути заслуханим і представленим на пленарному засіданні ради суддів, що фактично виносить рішення, а не лише перед дисциплінарною колегією в її складі³⁸.
88. На думку ВК, для того, щоб забезпечити справедливе дисциплінарне провадження, слід заслухати всі відповідні сторони. Це навіть може включати скажника як особу, котра безпосередньо потерпіла від можливого дисциплінарного проступку судді та котра може мати законний інтерес до участі в провадженні. Такий підхід може застосовуватися, зокрема, тоді, коли права скажника порушуються в результаті неправомірних дій судді, оскільки відомості від скажника також здатні прояснити конкретні обставини відповідної справи³⁹.
89. У контексті повного слухання обвинуваченому судді під час розгляду дисциплінарної справи повинна бути надана можливість заслухати його чи її свідків⁴⁰.
90. Ще одна проблема, зазначена у висновку ВК в контексті дисциплінарних процедур, стосується дисципліни членів ВРП і ВККСУ. Це питання також розглянуте в рішенні КСУ.
91. Згідно зі стандартами РЄ, розгляд дисциплінарних питань слід доручати радам суддів⁴¹. Доречно зазначити, що в тому, що стосується

³⁴ Там само, § 5.3.

³⁵ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо проекту поправок до законів про судоустрій у Сербії (CDL-AD(2013)005), § 68.

³⁶ Див. Меморандум ВК «Реформа судової системи в Болгарії», CDL-AD(2003)012, § 15, див. також Висновок ВК щодо Закону про дисциплінарну відповідальність і дисциплінарні покарання суддів загальних судів Грузії, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)009-e).

³⁷ Див. Збірник висновків і доповідей ВК щодо судів і суддів, CDL-PI(2019)008, § 23, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2019\)008-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2019)008-e).

³⁸ Див. Висновок ВК щодо проекту Закону «Про внесення змін і доповнень до Закону “Про судову владу Болгарії”», CDL-AD(2009)011, § 26.

³⁹ Див. Спільний висновок ВК і Директорату з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права (ГД-І) РЄ щодо проекту закону «Про внесення змін до Закону про дисциплінарну відповідальність і дисциплінарне провадження щодо суддів загальних судів Грузії», CDL-AD(2014)032, §§ 47–48.

⁴⁰ Див. Спільний висновок ВК, Директорату з прав людини (ДПЛ) Генерального директорату з прав людини та верховенства права РЄ та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ ОБСЄ) щодо законопроекту про дисциплінарну відповідальність суддів Республіки Молдова, CDL-AD(2014)006, §§ 77 і 78.

дисциплінарних проваджень проти суддів, потреба в суттєвому представництві суддів у відповідному дисциплінарному органі визнається Європейською хартією про статус суддів.

92. Європейська хартія про закон «Про статус суддів» вказує на потребу в забезпеченні гарантій для дисциплінарних слухань, зокрема на те, що дисциплінарні стягнення мають накладатися «лише на підставі рішення за пропозицією, рекомендацією або згодою комітету або органу, принаймні половина складу якого — обрані судді»⁴².
93. Питання щодо звільнення членів ВККСУ і ВРП за клопотанням КПДЕ обговорюється нижче в главі «Реформа ВРП і ВККСУ».
94. ВК звертає увагу на короткий строк для винесення рішення у дисциплінарній справі (лише 5 днів) і вважає, що така система тягне за собою ризик обходу повноважень конституційного органу, такого як ВРП. Ці зміни можуть позначитися на балансі між різними органами. До того ж, можна стверджувати, що вони тягнуть за собою процесуальні недоліки, які перешкоджають захисту і здатні порушувати право на справедливий судовий розгляд.
95. Не менш важливо зазначити, що в контексті принципу справедливого судового розгляду ВК дослідила важливе питання, про яке не йдеться в рішенні КСУ. Воно стосується апеляцій на винесені проти суддів дисциплінарні рішення, що мають подаватися безпосередньо до ВС, а не до досі ще unreformed Окружного адміністративного суду міста Києва. Це розглядається як захід, здатний прискорити провадження завдяки скороченню надмірної кількості наявних засобів правового захисту.
96. Суддів ВС обирають публічно, і вони проходять процедуру оцінювання, що забезпечує додаткові гарантії дотримання права на справедливий судовий розгляд (стаття 6 ЄКПЛ). Як вважає ЄСПЛ, для того, щоб встановити, чи може суд вважатися за незалежний, потрібно звернути увагу на спосіб призначення його членів та строки їхніх повноважень, існування гарантій проти зовнішнього тиску та наявності зовнішніх ознак незалежності⁴³.

Зауваження та висновки:

97. Скорочені строки дисциплінарних процедур здатні серйозно позначитися на незалежності суддів. Вони легко здатні призвести до винесення необґрунтованих рішень через брак часу в обвинувачених суддів, а також і у ВРП, на достатню підготовку.
98. Здійснення дисциплінарних процедур за відсутності судді та можливість ініціювати процедури конфіденційно суперечать праву на справедливий судовий розгляд відповідно до статті 6 ЄКПЛ. Задля уникнення цих проблем, у випадках, коли скаржник наполягає на конфіденційності, можуть

⁴¹ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, § 34.

⁴² Див. Висновок ВК щодо Закону про дисциплінарну відповідальність і дисциплінарні покарання суддів загальних судів Грузії, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)009-e), § 23.

⁴³ Див. § 103 рішення у справі «Олександр Федорович Волков проти України», заява № 21722/11.

запроваджуватися механізми приховування особистості, аналогічні тим, що існують для захисту викривачів.

99. Право подавати скаргу слід обмежувати або особами, що постраждали внаслідок дій судді, або тими, у кого є певний «правовий інтерес» у справі.
100. Здійснення дисциплінарних процедур за відсутності судді не підтримується стандартами РЄ, оскільки судді потрібно надати можливість бути повністю вислуханим і право бути представленим, щоб захистити себе.
101. Апеляції на винесені проти суддів дисциплінарні рішення мають подаватися безпосередньо до ВС, а не до Окружного адміністративного суду міста Києва.

Реформа ВРП і ВККСУ

102. Закон № 193 вніс зміни до структури, мандата та складу ВРП і ВККСУ. Попередній склад ВККСУ, який відповідав за оцінювання суддів, було звільнено. Після свого створення нова ВККСУ більше залежатиме від ВРП, що може спростити процес призначення суддів. Через звільнення членів ВККСУ та виявлені КСУ суперечності з Конституцією, новий склад ВККСУ може бути сформований після внесення змін до Закону № 193, з огляду на рішення КСУ. До цього моменту реформу ВРП, ВККСУ і судів першої та другої інстанцій можна вважати за відкладену.
103. Реформі ВРП і ВККСУ приділено особливу увагу як у висновку ВК, так і в рішенні КСУ.
104. Одним із важливих висновків, зроблених ВК, є те, що наявна система добору та призначення суддів стала менш складною завдяки підпорядкуванню ВККСУ до ВРП. Рекомендація щодо спрощення процедури також містилася в звіті Ради Європи з оцінювання процедури конкурсного відбору до ВС⁴⁴.
105. Однак, окрім цієї позитивної оцінки, висновок ВК вказує на низку проблемних питань, що Закон № 193 викликав у реформуванні ВККСУ і ВРП.
106. У першу чергу, ВК вважає проблематичним те, що, відразу з набранням 7 листопада 2019 року чинності Законом № 193-ІХ, всіх членів ВККСУ було звільнено зі своїх посад, тим самим перервавши всю поточну діяльність з оцінювання. У зв'язку з цим ВК із жалем зауважила, що мандати членів ВККСУ в силу дії закону були припинені без жодних перехідних положень, спричинивши повне зупинення процедури призначення суддів до судів першої та другої інстанцій. Позицією ВК є те, що членам ВККСУ принаймні треба було надати можливість продовжити роботу до своєї заміни новообраними членами.

⁴⁴Див. Висновок про відповідність процедури добору та призначення суддів Верховного Суду в Україні стандартам РЄ (жовтень 2017 — лютий 2018 рр.), §§ 12, 99, 188 і 194, <https://rm.coe.int/coe-opinion-competition-sc/168093d89e>.

107. Слід зауважити, що звільнення членів ВККСУ створює вакуум в системі та перериває процес судової реформи, пов'язаний з добором і призначенням суддів.
108. ВККСУ є державний колегіальний орган суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України. Зважаючи на це, всі норми незалежності судових органів поширюються також на ВККСУ і її членів. ВК неодноразово мала можливість зауважити, що будь-які зміни у сфері судоустрою та запланованих реформ у цілому мають повністю відповідати вимогам до поділу влади та верховенства права⁴⁵.
109. До того ж, ВК неодноразово вказувала, що законодавство «не слід використовувати як засіб для припинення строку повноважень осіб, обраних або призначених за попередньою Конституцією»⁴⁶.
110. Згідно зі стандартами РЄ, основою незалежності судової влади є те, що строк перебування на посаді гарантується до настання віку обов'язкового виходу на пенсію або закінчення *встановленого строку повноважень*⁴⁷. Ця норма поширюється не лише на суддів, але й на судові органи, *особливо на ті, що відповідають за управління, добір, оцінювання або призначення суддів*. Їхня незалежність має бути поза всяких сумнівів.
111. У своїх висновках ВК звертала увагу на ситуації, пов'язані з достроковим припиненням повноважень голів судів, і зазначала, що «така радикальна зміна може створити враження, нібито єдина причина перехідної норми полягає в створенні можливості для радикальної зміни голів судів»⁴⁸. Крім того, конституційна легітимність окремих суддів, яким гарантовано збереження на посаді, не має підриватися законодавчими або адміністративними заходами, вжитими внаслідок змін у політичній владі⁴⁹.
112. Ці зауваження з боку ВК є частиною висновків щодо конкретних законодавчих змін або національних реформ. Вони, однак, можуть розглядатися в ширшому сенсі та застосовуватися до всіх суддівських посад, зокрема до посад у судових органах, що виконують функції, пов'язані з суддівським самоврядуванням. Вони стосуються правової визначеності,

⁴⁵ Див. Висновок ВК № 621/2011 щодо нової Конституції Угорщини.

[https://www.Venice.Coe.Int/Webforms/Documents/Default.aspx?PdfFile=Cdl-Ad\(2011\)016-E](https://www.Venice.Coe.Int/Webforms/Documents/Default.aspx?PdfFile=Cdl-Ad(2011)016-E), § 104; див. також Висновок ВК № 663/2012 щодо Закону «Про правовий статус і оплату праці суддів» (Закон Угорщини № CLXII 2011 р.) і Закону «Про організацію та діяльність судів» (Закон Угорщини № CLXI 2011 р.), § 22, [https://www.Venice.Coe.Int/Webforms/Documents/Default.aspx?PdfFile=Cdl-Ad\(2012\)001-E](https://www.Venice.Coe.Int/Webforms/Documents/Default.aspx?PdfFile=Cdl-Ad(2012)001-E).

⁴⁶ Див. справу «Бака проти Угорщини», с. 13. Відповідні витяги з «Висновку про Закон “Про правовий статус і оплату праці суддів” (Закон № CLXII 2011 р.) і про Закон “Про організацію та діяльність судів” (Закон № CLXI 2011 р.)», ухваленого ВК на її 90-му пленарному засіданні (Венеція, 16–17 березня 2012 р., CDL-AD(2012)001).

⁴⁷ Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, Додаток «Термін перебування на посаді та незмінюваність», § 57. Див. також Висновок КРЄС № 1 (2001): в Європейській хартії про статус суддів підтверджується, що цей принцип поширюється на призначення судді або переведення до іншої установи або до іншого населеного пункту без згоди (інакше, ніж у разі реорганізації суду чи тимчасово), але як Хартія, так і Рекомендація № R (94) 12 (скасована) передбачають можливість переведення на іншу посаду за наказом про дисциплінарне стягнення.

⁴⁸ Див. Висновок ВК щодо проєкту закону про внесення змін і доповнень до Судового кодексу Республіки Вірменія (строк повноважень голів судів), CDL-AD(2014)021, де в §§ 50 і 51 йдеться про запропоноване припинення повноважень голів судів, призначених безстроково.

⁴⁹ Див. Висновок КРЄС № 18, § 15.

законних очікувань і незалежності судової влади, а також вимоги про те, що судова влада має бути вільною від політичного впливу⁵⁰.

113. Цей висновок підтверджується Європейською хартією про статус суддів, яка передбачає, що орган, котрий ухвалює рішення з питань добору, прийому на роботу та призначення суддів, їхнього просування по службі або припинення їхніх повноважень, має бути «незалежний від виконавчої та законодавчої влади»⁵¹.
114. Інші пов'язані з Законом № 193 моменти, що викликають занепокоєність у ВК і КСУ, стосуються складу ВККСУ і ролі двох нових органів — КПДЕ та КК. КСУ визнав неконституційними низку положень, пов'язаних із цими питаннями.
115. КК покликана відігравати значну роль у формуванні нового складу ВККСУ. КПДЕ покликана здійснювати нагляд за поведінкою членів ВРП і ВККСУ.
116. Закон № 193 впроваджує новий порядок добору членів ВККСУ, який суттєво позначається на процесі добору суддів в Україні. Згідно з новими нормами, до складу новоствореної ВККСУ входитимуть 12 членів, які призначаються ВРП за результатами конкурсу строком на чотири роки. За висновком КСУ, скорочення складу ВККСУ з 16 до 12 є неконституційним.
117. Слід зазначити насамперед, що залучення КПДЕ і КК викликає побоювання щодо подальшого ускладнення процедури добору членів ВККСУ. КСУ наголошує на тому, що ці органи не мають під собою конституційної основи та їм не можуть надаватися повноваження зі здійснення контролю за діяльністю членів ВРП. У деяких аспектах нова процедура добору відходить від європейських стандартів і обмежує роль ВРП у процесі формування ВККСУ.
118. Відповідно до статті 95 Закону № 193, призначення членів ВККСУ здійснюється за результатами конкурсу, проведення якого доручено КК. До складу КК входять три особи, обрані ВРП з-поміж своїх членів, і три особи з-поміж міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції. Членів ВККСУ призначає ВРП за результатами конкурсу.
119. Створення КК вносить зміни до цього процесу, якщо порівняти його з тим, як ВККСУ формувалася раніше. Важливим є те, що цей підхід відрізняється від попередньої норми формування її складу, згідно з якою половину членів ВККСУ становили судді, обрані своїми колегами. Слід зауважити, що, на думку КРЄС, «щодо кожного рішення стосовно відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень, закон має передбачати втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого *принаймні половина членів — судді, обрані своїми колегами*, і в якому було б гарантовано якнайширше

⁵⁰ Там само, § 35.

⁵¹ Див. Європейську хартію про статус суддів, с. 1, § 3.4.

представництво суддівського корпусу»⁵². Згідно зі стандартами РЄ, ця норма має важливе значення в запобіганні будь-яким маніпуляціям чи тиску⁵³.

120. За попереднім методом формування ВККСУ, з'їзд суддів мав повноваження обирати вісім членів ВККСУ, тобто половину її складу. До того ж, попередній склад ВККСУ віддзеркалював стандарт РЄ щодо «якнайширшого представництва»⁵⁴. Нинішня пропозиція щодо добору членів ВККСУ не містить жодних гарантій, що цього принципу дотримуватимуться надалі. Навпаки, якщо це положення буде збережено, членів ВККСУ обиратимуть три представники від ВРП і три міжнародні експерти.
121. Норма, згідно з якою рішення, що позначаються на судовій владі, мають ухвалюватися «неполітичними за своєю природою органами, принаймні більшість членів яких мають бути представниками судової влади», все ще розглядається РЄ як один із провідних принципів, котрі гарантують незалежність судової влади⁵⁵. Цей стандарт підтримано та підтверджено і в останніх висновках КРЄС.
122. До того ж, цей стандарт схвалений ЄСПЛ. Суд визнав, що якщо принаймні половину складу судового органу становитимуть судді, у тому числі голова з правом вирішального голосу, це буде достатнім показником неупередженості⁵⁶.
123. Слід зазначити, що, з огляду на розмаїття моделей в державах-членах, принцип «принаймні половина тих, хто є членами даного органу, є судді, вибрані своїми колегами»⁵⁷ не має на увазі самі лише судові ради. Саме тому запропоновані РЄ стандарти стосуються *рішень* органів чи відомств, які *впливають* на добір, обрання, оцінювання, звільнення з посад і просування суддів по службі. Участь суддів у процедурах добору до судових органів та відомств є ознакою незалежності судової влади, і саме в цьому полягає логіка, яка лежить в основі стандартів РЄ щодо переважної чисельності в таких органах суддів, що обираються своїми колегами.
124. Очевидно, що ВККСУ — це орган, чиї рішення мають саме такий вплив на суддів, і, відповідно, рекомендується привести порядок його формування у відповідність до цього стандарту РЄ. Крім того, вимога до незалежності поширюється на ВККСУ, і тому принцип «половини суддів, обраних своїми колегами» також має застосовуватися до неї.
125. В інших висновках органів РЄ підтримуються наведені вище думки та зазначається, що цей принцип все ще розглядається РЄ як один із провідних

⁵² Див. Висновок КРЄС № 1, § 38.

⁵³ Див. Висновок КРЄС № 10 щодо судових рад на службі суспільства, §§ 17–18.

⁵⁴ Див. Висновок КРЄС № 1, § 38. Див. також § 1.3 Європейської хартії про закон «Про статус суддів», де зазначається, що для кожного органу, відповідального за ухвалення рішень «стосовно відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень, закон має передбачати втручання органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого принаймні половина членів — судді, обрані їхніми колегами, і в якому було б гарантовано якнайширше представництво суддівського корпусу».

⁵⁵ Див. Висновок КРЄС № 21, розділ В «Посилення доброчесності суддів».

⁵⁶ Див. § 58 рішення в справі «Ле Конт, Ван Льовен і Де Меєр проти Бельгії» від 23 червня 1981 р., Серія А, № 43.

⁵⁷ Див. Висновок КРЄС № 1, § 38.

принципів, котрі гарантують незалежність судової влади. Наприклад, в одному з останніх висновків КРЄС (опублікованому в 2018 році) знову заявлено, що *«рішення мають прийматися відповідно до заслуг та ухвалюватися не політичними за своєю природою органами, **принаймні більшість членів яких мають бути представниками судової влади**»*⁵⁸.

126. § 38 вже згадуваного вище Висновку № 1 КРЄС посиляється на *«кожне рішення стосовно відбору та призначення судді на посаду, підвищення по службі або припинення його повноважень»* і розглядає це як **втручання** органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, у складі якого принаймні половина членів — судді, обрані своїми колегами.
127. КРЄС розуміє втручання *«в доволі широкому сенсі, що охоплює висновок, рекомендацію або пропозицію, а також саме рішення незалежного органу, у складі якого забезпечено суттєве представництво суддів, демократично обраних іншими суддями»*.
128. Дотримання цього принципу, на думку КРЄС, є особливо важливим для тих країн, де відсутні інші, давно вкорінені й випробувані демократичним шляхом системи⁵⁹.
129. Не менш важливим є те, що, в разі низької довіри до судової системи, до цього принципу можна було б звернутися задля посилення ролі суддівського з'їзду в процесі обрання половини членів ВККСУ, затвердивши правила проведення співбесід із висунутими кандидатами, які можна було б транслювати публічно. Правила проведення співбесід можуть передбачати можливість для фахівців або представників громадянського суспільства ставити запитання кандидатам, а також можливість запровадження процедур перевірки доброчесності⁶⁰.
130. Якщо добір членів ВККСУ проводиться за участю КК, то процес оцінювання й добору має спиратися на чіткі та всебічні процедури. Ці процедури мають забезпечувати повне й глибоке оцінювання професійних і особистісних якостей кандидатів. Критерії мають бути об'єктивні та оголошуватися заздалегідь.
131. Ще одна проблема, яка викликає серйозну стурбованість, стосується формування КПДЕ і КК. Залучення представників міжнародної спільноти не суперечить стандартам РЄ і навіть може розглядатися як позитивний крок у забезпеченні більш високих стандартів неупередженості та доброчесності. Цей підхід рекомендує GRECO в своєму звіті за результатами четвертого раунду оцінювання в Україні⁶¹. Дійсно, можуть виникати ситуації, коли конкретний орган або склад суду сприймаються як настільки скомпрометовані чи схильні до ризику, що залучення міжнародних учасників залишається єдиним можливим способом забезпечити необхідну

⁵⁸ Див. Висновок КРЄС № 21, згідно з яким, «рішення мають прийматися відповідно до заслуг та ухвалюватися не політичними за своєю природою органами, **принаймні більшість членів яких мають бути представниками судової влади**».

⁵⁹ Див. Висновок КРЄС № 1, § 45.

⁶⁰ Аналогічну процедуру передбачено в Болгарії для обрання кандидатів до Вищої судової ради загальними зборами суддів.

⁶¹ Див. Звіт GRECO за посиланням

<https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>.

довіру (такі приклади спостерігалися в Боснії та Герцеговині, а також і в Косово*, хоча і в іншому, постконфліктному контексті).

132. ВК обговорювала цей варіант у своєму висновку щодо проєкту Закону «Про антикорупційні суди в Україні». На думку ВК, міжнародна участь виглядає виправданою за конкретних обставин в Україні, зважаючи на принцип дотримання суверенітету України⁶² та в межах обмеженого періоду. Водночас деякі аспекти функціонування й формування цих органів, глибоко залучених до оцінювання та добору суддів і судових органів, виглядають такими, що суперечать Конституції та деяким основним стандартам РЄ.

Особливу увагу слід звернути на авторитет і функції судових органів з міжнародною участю. Незалежно від їх виняткового характеру вони повинні нести загальне зобов'язання поважати і захищати незалежність суддів і суддів.

133. В контексті оцінювання суддів стандарти Ради Європи посиляються на залучення інших фахівців, які «здатні зробити корисний внесок до процесу оцінювання». Проте, згідно з висновком КРЕС, дуже важливо, щоб такі оцінювачі могли спиратися на достатні знання і досвід судової системи, щоби бути здатними належним чином оцінити роботу суддів. *Також важливо, щоб їхня роль була виключно консультативною, а не вирішальною*⁶³. 134. З огляду на винятковий характер цих заходів і вельми делікатний характер проблеми, національним законодавством мають передбачатися сильні правові гарантії. Законодавчі положення мають детально регламентувати висунення, добір і призначення як національних, так і міжнародних членів таких органів, аби гарантувати високий ступінь прозорості, об'єктивності та неупередженості їхніх рішень. Ще однією вимогою є дотримання Конституції, міжнародних і європейських стандартів⁶⁴.

135. Аналіз Закону № 93 вказує, однак, на те, що процес висунення та добору міжнародних експертів для КК та КПДЕ не регулюється якимось конкретними правилами, що відображали б принципи професіоналізму, незалежності, безсторонності, доброчесності, запобігання конфлікту інтересів, конкурентності, прозорості та передбачуваності. Брак конкретних критеріїв висунення та добору робить призначення членів цих органів неоднозначним і надає можливості чинити неналежний тиск на суддів всупереч стандартам РЄ.

136. Оскільки КК і КПДЕ, згідно зі своїми функціями, значною мірою впливають на добір, призначення, оцінювання і навіть можливе звільнення з посад членів ВККСУ і ВРП, можна рекомендувати, аби правила їхнього висунення й призначення були закріплені законодавчо, перш ніж розпочнеться процедура їхнього добору. На сьогодні ані закон, ані жоден інший законодавчий акт не передбачає чітких правил з цього, навіть мінімальних вимог до професійних чи етичних якостей кандидатів у міжнародні експерти.

⁶² Див. Висновок ВК № 986/2017 щодо проєкту Закону «Про антикорупційні суди в Україні», § 49 і § 61.

⁶³ Див. Висновок КРЕС № 17, § 38.

⁶⁴ Див. Висновок ВК № 986/2017 щодо проєкту Закону «Про антикорупційні суди в Україні», § 73.

137. КСУ визнав неконституційним положення Закону № 193 щодо створення КПДЕ (частина 1 статті 28). Це рішення слід підтримати з огляду на брак конституційної основи для повноважень КПДЕ, котра, як орган, створений при конституційному органі, не може наділятися контрольними функціями над ним, якщо ці функції надані законом, а не Конституцією.
138. КСУ вважає, що зміна найменування, складу та функцій конституційних органів можлива лише після змін до Конституції. Жоден інший орган чи установа, крім ВРП, «не уповноважені здійснювати конституційні функції добору та оцінювання суддів»⁶⁵.
139. Крім того, виключними повноваженнями притягувати суддів ВС до відповідальності наділено ВРП, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані чи передані іншим органам або установам. КСУ справедливо зазначає, що установу, утворену при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу. Ці висновки КСУ слід підтримати.
140. Виходячи з цих висновків, низку правових норм Закону № 193 визнано неконституційними, і вони підлягають перегляду в контексті майбутніх змін. Серед них — функція КПДЕ з перевірки відповідності членів ВРП принципам доброчесності та етичних норм і звільнення їх з посад (частина 3 статті 24), а також повноваження зі здійснення моніторингу інформації про суддів ВС з метою виявлення «порушень, грубого або систематичного нехтування суддею своїми обов'язками, його несумісності зі статусом судді чи його невідповідності займаній посаді, порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна». Ці функції виглядають проблематичними у зв'язку з тим, що ВРП є орган з конституційним мандатом і повноваженнями, що регламентуються Конституцією. Ці функції не можуть передаватися або обмежуватися неконституційними органами.
141. Стосовно перевірок доброчесності суддів можна підкреслити їхнє надзвичайне значення, оскільки суддівська доброчесність — найважливіша передумова ефективних, дієвих та неупереджених національних систем правосуддя. Вона тісно пов'язана з концепцією незалежності суддів: остання забезпечує доброчесність, а доброчесність посилює незалежність⁶⁶.
142. Боротьбу з корупцією, однак, не слід використовувати, аби послабити незалежність судової влади. Мають існувати гарантії того, що процес перевірки доброчесності «буде здійснюватися компетентними, незалежними та неупередженими органами»⁶⁷. Особа, чия кандидатуру відхилено на підставі такого контролю, повинна мати право на оскарження до незалежного органу та в зв'язку з цим мати доступ до результатів такого контролю⁶⁸. Саме тому до перевірок доброчесності слід підходити з особливою ретельністю та увагою, зважаючи на думку ВК, згідно з якою, незалежність, у тому що стосується суддів, завжди має залишатися основним принципом. Як зазначає ВК, *«попри похвальну мету забезпечення високих стандартів через систему оцінювання, вкрай складно примирити незалежність судді з системою оцінювання його діяльності. Якщо треба*

⁶⁵ Див. Рішення КСУ № 4-р/20200, с. 5.

⁶⁶ Див. Висновок КРЄС № 21, § 2.

⁶⁷ Там само, § 28.

⁶⁸ Там само, § 26.

обирати щось одне з двох, то головною цінністю є суддівська незалежність»⁶⁹.

143. Ще одне проблемне питання стосується повноважень КПДЕ вносити до ВРП подання про звільнення членів ВККСУ з посади. Відповідно до положень Закону № 193, відповідний член ВККСУ звільняється зі своєї посади в день внесення подання. Цей підхід неприйнятний з кількох причин.
144. По-перше, він підриває конституційні повноваження ВРП, делегуючи їх до органу, що не має будь-якого конституційного мандата. Крім того, якщо такі повноваження надаються КПДЕ, її подання має бути належним чином обґрунтовуватися й підкріплюватися вагомими доказами, доречність і вірогідність яких не викликають сумнівів. Остаточне рішення має залишатися за ВРП, яка повинна скористатися власними механізмами, аби перевірити інформацію. Це вельми ускладнює процедуру. Має також забезпечуватися судовий контроль.
145. Положення щодо обов'язку КПДЕ зі здійснення контролю за дотриманням норм етики та доброчесності у ВРП і ВККСУ також викликає низку питань.
146. Відповідно до стандартів РЄ, «належна система оцінювання також враховує доброчесність судді, який оцінюється. Вона відрізняється від перевірки окремих рішень, винесених суддею, оскільки це стане явним порушенням незалежності суддів»⁷⁰.
147. Насамперед, в тому, що стосується контролю за етичною поведінкою, слід зазначити, що норми щодо належної поведінки судді здатні слугувати ефективною гарантією запобігання неетичній поведінці та корупції. Наявні національні норми етичної поведінки суддів і судових органів слід привести у відповідність до найвищих міжнародних і європейських стандартів у цій сфері. Ці принципи, як правило, розробляються органом чи кількома органами суддівського самоврядування або об'єднаннями суддів відповідної країни⁷¹.
148. Судді повинні правильно розуміти затверджені етичні норми та застосовувати їх на практиці. Як вважає КРЄС, суддям слід мати можливість отримувати поради щодо дотримання етики від органу судової влади, який мусить надавати правильні вказівки з питань поведінки в разі виникнення конкретних етичних дилем⁷².
149. По-друге, низку питань викликає і контроль за доброчесністю ВРП і ВККСУ з боку КПДЕ. Деякі з цих питань пов'язані з правилами та механізмами проведення таких перевірок, тоді як інші стосуються іншої складної проблеми — корупції в судовій системі.
150. КРЄС дотримується погляду, що суддівську корупцію слід розуміти в більш широкому сенсі⁷³ через важливу роль, що відіграють судді в суспільстві. На думку КРЄС, суддівська корупція включає недоброчесну, шахрайську чи

⁶⁹ Див. Доповідь Венеціанської комісії про призначення суддів, 2007, CDL-AD(2007)028, § 42.

⁷⁰ Див. Висновок КРЄС № 21, § 29.

⁷¹ Там само, § 31.

⁷² Див. Рекомендацію CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, § 74. Див. також Висновок КРЄС № 1, § 32.

⁷³ Див. Висновок КРЄС № 21, § 10.

*неетичну поведінку судді, пов'язану з отриманням особистої вигоди або вигоди для третіх осіб*⁷⁴.

151. Крім того, як вважає КРЄС, сприйняття корупції судовою системою може бути так само згубним для функціонування демократичної держави, як і реальна корупція.
152. Що ж стосується перевірки доброчесності суддів, то КРЄС наполегливо рекомендує не проводити перевірок, що виходять за межі загальноприйнятих перевірок наявності попередніх судимостей та матеріального становища.
153. У своєму Висновку № 21 КРЄС підкреслює, що деякі країни проводять дуже ретельні перевірки на предмет доброчесності, які охоплюють особистий, сімейний та соціальний стан кандидата. Ці перевірки зазвичай здійснюються службами безпеки. Однак слід підкреслити, що боротьба з корупцією серед суддів у жодному разі не має призводити до втручання спецслужб у відправлення правосуддя. Корупція серед суддів — це правопорушення і, відповідно, має долатися в межах чинного законодавства.
154. Впровадження системи перевірки доброчесності в судовій системі має завжди строго відповідати принципу домірності та поважати право на недоторканність приватного життя і захист персональних даних.
155. Згідно зі стандартами РЄ, у разі потреби в перевірках доброчесності їх слід проводити відповідно до критеріїв, що можна об'єктивно оцінити. Кандидатам слід надати право на доступ до будь-якої отриманої інформації. Особа, чию кандидатуру відхилено на підставі такого контролю, повинна мати право на оскарження до незалежного органу та в зв'язку з цим мати доступ до результатів такого контролю⁷⁵.
156. Боротьба з корупцією в судовій системі має також охоплювати запобігання конфлікту інтересів, принцип «природного судді», (випадковий розподіл справ), норми відводу та самовідводу, впровадження або вдосконалення системи декларування майна, аби вичерпно реєструвати з регулярною періодичністю (зазвичай щороку) доходи та інше майно суддів. Таке декларування, як правило, поширюється на членів сім'ї, а декларації зазвичай роблять загальнодоступними.
157. Ці норми можна розглядати тою мірою, наскільки вони здатні сприяти розробці нових законодавчих положень про орган, відповідальний за дотримання правил етики та доброчесності у ВРП та ВККСУ. Відповідальному органу також слід спрямувати свою роботу на створення атмосфери суддівської доброчесності.
158. Можна зауважити, що одна з підстав для звільнення членів ВККСУ — «порушення вимог, установлених законодавством у сфері запобігання корупції» — є проблематичною через те, що незрозуміло, а законом не уточнюється, в чому саме полягають ці порушення.
159. Це суперечить принципу законності та домірності покарання за кримінальні правопорушення. До того ж, факт порушення має підтверджуватися

⁷⁴ Там само, §§ 6–7.

⁷⁵ Там само, § 26.

вагомими доказами (судове рішення/вирок, адміністративний акт, свідчення про те, що виявлене майно було отримане злочинним або незаконним способом тощо). Також має передбачатися процедура оскарження таких рішень. Цей висновок підтримується ВК і відповідає стандартам РЄ.

160. Насамкінець (за черговістю, а не за важливістю), недоліком процедур звільнення з посад членів ВРП і ВККСУ є брак ефективного засобу правового захисту, який давав би право оскаржувати рішення в суді. Можливість оскарження гарантує об'єктивність та прозорість процесу. Законом № 193 не передбачено такої можливості оскаржувати подання КПДЕ і рішення ВРП про звільнення з посади члена ВККСУ.

Висновки й рекомендації:

161. Звільнення з посад членів ВККСУ до завершення строку їхніх повноважень і без перехідного періоду виглядає проблематичним.
162. Нова процедура добору членів ВККСУ відходить від європейських стандартів і обмежує роль ВРП.
163. У формуванні складу ВККСУ не треба відступати від попередньої норми, згідно з якою половину її членів мають становити судді, обрані своїми колегами.
164. КПДЕ і КК не мають під собою конституційної основи та їм не можуть надаватися повноваження зі здійснення контролю за діяльністю членів ВРП і суддів ВС, а також із добору членів ВККСУ.
165. Запроваджуючи будь-які нові органи в системі суддівського самоврядування, слід керуватися відповідними стандартами та рекомендаціями РЄ. У своєму нинішньому вигляді повноваження і порядок діяльності як КПДЕ, так і КК не відповідають цим стандартам.
166. Порядок оцінювання та добору суддів і членів органів суддівського самоврядування має спиратися на чіткі та всебічні процедури оцінювання і на об'єктивні критерії, що оголошуються заздалегідь і передбачаються законом.
167. Участь представників міжнародної спільноти в роботі національних суддівських органів не суперечить стандартам РЄ. Однак існує потреба в чітких законодавчих гарантіях щодо висунення, добору й призначення як національних, так і міжнародних членів таких органів.
168. Компетенція КПДЕ з перевірки відповідності членів ВРП принципам доброчесності та етичних норм і звільнення їх з посад, а також її повноваження зі здійснення моніторингу інформації про суддів ВС виглядають проблематичними. Наявні норми етичної поведінки суддів і пов'язані з цим процедури мають відповідати найвищим міжнародним і європейським стандартам. Суддям слід мати можливість отримувати поради щодо дотримання етики від спеціально створеного органу в системі судової влади.

169. Потрібно усунути недоліки в процедурах звільнення з посад членів ВРП і членів ВККСУ. Закон має передбачати порушення, що можуть бути підставою для звільнення членів ВККСУ. Має забезпечуватися процедура оскарження таких рішень.

Суддівська винагорода

170. В тому, що стосується суддівської винагороди, рішення КСУ встановлює, що Закон № 193 суперечить статті 6, частині 1 статті 8, частинам 1 і 2 статті 126 Конституції України. Основний аргумент полягає в тому, що законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді, використовуючи свої повноваження як інструмент впливу на судову владу.
171. КСУ бере до уваги аргументацію ВК щодо того, що зменшення розміру суддівських посадових окладів як таке не є несумісним із суддівською незалежністю. Він також посилається на передбачені Висновком КРЄС № 1 стандарти стосовно спеціальних юридичних приписів, які б убезпечували суддів від зменшення винагороди.

Висновки й рекомендації:

172. Проблему зменшення винагороди розглянуто відповідно до Висновку ВК і відповідних стандартів РЄ.
173. Проте слід зазначити, що, як наголошується у Великій хартії суддів КРЄС, «аби уникнути надмірного впливу, судді мають отримувати відповідну винагороду і забезпечуватися належною пенсійною системою, створеною за законом»⁷⁶.

Потреба в проведенні консультацій з суддівським корпусом

174. У Висновку ВК розглядається ще одне важливе питання, що залишилося поза межами рішень КСУ і пов'язане з вимогами до виконавчої та законодавчої влади консультуватися з суддівським корпусом у процесі підготовки законопроектів, що його порушують⁷⁷.
175. ВК наводить суттєві аргументи, що обґрунтовують потребу в ретельному аналізі можливих наслідків нового широкомасштабного й прискореного законодавчого процесу⁷⁸. На думку ВК, принцип стабільності й послідовності законодавства як основний елемент верховенства права

⁷⁶ Див. Велику хартію суддів КРЄС, 2010, § 7.

⁷⁷ Див. Висновок КРЄС № 18 і рішення ЄСПЛ у справі «Бака проти Угорщини» щодо потреби в узгодженні законопроектів з органами судової влади.

⁷⁸ Див. Висновок ВК № 969/2019 щодо змін до нормативної бази, яка регламентує діяльність ВС та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027, §§ 10–12.

потребує стабільності судової системи⁷⁹ та «у цій ситуації мали б бути наведені переконливі обґрунтування для чергової реформи»⁸⁰.

176. Підставою для таких висновків були скарги з боку різних зацікавлених сторін на те, що Закон № 193, який суттєво впливає на судову систему в Україні, не був предметом належних консультацій з суддями та представниками громадянського суспільства.
177. За стандартами РЄ це розцінюється як значний недолік, якого треба уникати, оскільки він здатний призвести до ухвалення нормативно-правових актів, що істотно порушують незалежність суддів.
178. У своєму Висновку № 18 КРЕС підкреслює важливість того, щоби судді брали участь у дискусіях, що стосуються національної політики у сфері правосуддя. Із суддями потрібно консультиватися; вони мають відігравати активну роль у підготовці будь-якого закону, який стосується їхнього статусу та функціонування судової системи.
179. Компетенція суддів також цінна, коли йдеться про питання, що виходять за межі політики у сфері судочинства. Наприклад, роблячи заяви в парламентських комітетах, представники судової влади (наприклад, з найвищого органу судової влади чи ВРП) можуть висловлювати свою стурбованість стосовно законопроектів і надавати бачення різних практичних питань з погляду судової влади⁸¹.
180. Судова влада може висловлювати свої думки щодо можливих наслідків запропонованого законодавства або рішень виконавчої влади про здатність судової влади виконувати свою конституційну роль⁸². Судді та органи судової влади мають надавати консультації та залучатися до підготовки законодавчих актів, що стосуються їхнього статусу і, в більш загальному сенсі, – функціонування судової системи⁸³.
181. Відповідно до Великої хартії суддів (Основних принципів), судді беруть участь в ухваленні всіх рішень, що впливають на функціонування судової системи (організація діяльності судів, процесуальні питання, інші законодавчі питання). Цю думку поділяє КРЕС і в своєму Висновку № 3, зазначаючи потребу в тому, щоб із суддями можна було проводити консультації й щоб вони мали можливість брати активну участь у підготовці законодавства щодо свого статусу і, загалом, функціонування судової системи⁸⁴.

⁷⁹ Див. «Перелік питань для оцінки стану верховенства права в окремих державах» ВК, CDL-AD(2016)007, п. II.B.4.i.

⁸⁰ Див. Висновок ВК № 969/2019 щодо змін до нормативної бази, яка регламентує діяльність ВС та органів суддівського врядування, CDL-AD(2019)027, § 15.

⁸¹ Див. Висновок КРЕС № 18, § 31.

⁸² Там само, § 41.

⁸³ Див. Висновок КРЕС № 3, § 34, і Велику хартію суддів КРЕС, § 9. Див. також справу «Бака проти Угорщини», § 168.

⁸⁴ Див. Висновок КРЕС № 3, § 34.

182. До того ж, питання, що стосуються функціонування системи правосуддя, становлять питання громадського інтересу, обговорення яких захищено положеннями статті 10 ЄКПЛ⁸⁵.

Висновки й рекомендації:

183. Закон № 193 не був предметом належних консультацій з суддівським корпусом, що було серйозним недоліком у процесі його ухвалення.

184. Судді мають надавати консультації та залучатися до обговорення питань, що стосуються їхнього статусу і функціонування судової системи.

185. Функціонування системи правосуддя становить питання суспільного інтересу, обговорення якого захищено положеннями статті 10 ЄКПЛ.

⁸⁵ Див. справу «Бака проти Угорщини», §§ 168 і 125.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

186. У Рішенні КСУ № 2-р/2020 розглянуто низку питань, пов'язаних із переходом від Верховного Суду України до Верховного Суду, а також із винагородами та пенсіями для суддів і суддів у відставці. Це рішення КСУ загалом узгоджується зі стандартами РЄ. У процесі реалізації цих рішень, включно з будь-якими змінами до законодавства, слід зважати на заяву до ЄСПЛ, подану в справі «Гуменюк та інші проти України».
187. Здійснений аналіз свідчить про те, що в Рішенні КСУ № 4-р/2020 взято до уваги найважливіші рекомендації з висновку ВК, які стосуються неконституційності законодавчих положень Закону № 193.
188. Висновок ВК надає більш широкий огляд загальної політики реформ та вказує на низку проблемних аспектів судової реформи в Україні. Деякі проблемні питання не є неконституційні в точному значенні цього слова, однак вони свідчать про невідповідність стандартам РЄ і викликають серйозну стурбованість з приводу незалежності судової системи.
189. Що стосується процесу реформи, то висновок ВК і стандарти РЄ слід використовувати як орієнтири в очікуваних законодавчих змінах, що мають прийти на заміну неконституційним положенням Закону № 193.
190. Висновок ВК містить корисні практичні рекомендації щодо шляхів досягнення відповідності стандартам РЄ, які довели свою цінність і здатні чинити позитивний вплив на намічену реформу. Він також може вплинути на можливі поправки до Закону № 193, тим самим допомагаючи владі надалі уникати аналогічних помилок.
191. Один із важливих висновків, зроблених ВК, стосується процедури розробки даного законодавства, яке не було предметом належних консультацій з органами судової влади та уможливило широкомасштабний і прискорений законодавчий процес. Цей процес запровадив суттєву реформу, здійснену протягом обмеженого часу та без переконливих аргументів на користь своєї реалізації. Це ставить під загрозу верховенство права і стабільність судової системи.
192. За результатами аналізу рішень КСУ, Висновку ВК і Закону № 193, можна надати такі основні рекомендації, що стосуються поточного етапу судової реформи:

Призначення і строк перебування на посаді

193. Новій парламентській більшості та уряду не слід піддавати сумніву призначення або строк повноважень суддів, належним чином призначених на посаду.
194. Безпідставне та різке зменшення чисельності суддів ВС, а також застосування заднім числом фільтрів доступу до нинішньої кількості нерозглянутих справ викликають серйозні питання стосовно порушення статті 6 ЄКПЛ. Судді ВС, які пройшли публічну процедуру добору та призначення, не мають піддаватися повторним добору та оцінюванню (процедурі перевірки).

195. Звільнення з посади через негативні результати оцінювання не можуть стосуватись всіх суддів, які отримали право постійного перебування на посаді, крім як за винятковими обставинами.
196. Суддя не може отримати нове призначення або бути переведеним на іншу судову посаду без його згоди на це, крім випадків, коли щодо нього застосовуються дисциплінарні санкції або здійснюється реформування в організації судової системи. Судді, переведеному на іншу посаду без його згоди, має надаватися право апелювати до незалежного органу, який може розслідувати законність такого переведення.

Дисциплінарне провадження

197. Скорочені строки дисциплінарних процедур здатні серйозно позначитися на незалежності суддів. Вони можуть легко призвести до винесення необґрунтованих рішень через брак часу в суддів, а також у ВРП, на достатню підготовку.
198. Здійснення дисциплінарних процедур за відсутності судді та можливість ініціювати процедури конфіденційно суперечать праву на справедливий судовий розгляд відповідно до статті 6 ЄКПЛ і не підтримуються стандартами РЄ. Судді потрібно надати можливість бути повністю вислуханим і право бути представленим задля свого захисту.
199. У випадках, коли скаргник наполягає на конфіденційності, можуть запроваджуватися механізми приховування особистості, аналогічні тим, що існують для захисту викривачів.
200. Право подавати скаргу слід обмежувати особами, що або постраждали внаслідок дій судді, або мають певний *«правовий інтерес»* у справі.

Членство у ВККСУ

201. Звільнення з посад членів ВККСУ до завершення строку їхніх повноважень і без перехідного періоду виглядає проблематичним. Нова процедура добору членів ВККСУ відходить від європейських стандартів і обмежує роль ВРП.
202. У формуванні складу ВККСУ не треба відступати від раніше застосовної норми, згідно з якою половину її членів становили судді, обрані своїми колегами.

Оцінювання, добір і звільнення з посад членів органів суддівського самоврядування

203. КПДЕ і КК не мають під собою конституційної основи та їм не можуть надаватися повноваження зі здійснення контролю за діяльністю членів ВРП і суддів ВС, так само як і з добору членів ВККСУ.
204. Порядок оцінювання та добору суддів і членів органів суддівського самоврядування має спиратися на чіткі та всебічні процедури оцінювання і на об'єктивні критерії, що оголошуються заздалегідь і передбачаються законом.

205. Запроваджуючи нові органи в системі суддівського самоврядування, слід керуватися відповідними стандартами та рекомендаціями РЄ. У своєму нинішньому вигляді повноваження і порядок діяльності як КПДЕ, так і КК не відповідають зазначеним стандартам.
206. Участь представників міжнародної спільноти в роботі національних суддівських органів не суперечить стандартам РЄ. Однак існує потреба в міцних законодавчих гарантіях, що стосуються висунення, добору й призначення як національних, так і міжнародних членів таких органів.
207. Компетенція КПДЕ з перевірки відповідності членів ВРП принципам доброчесності та етичних норм і звільнення їх з посад, а також її повноваження зі здійснення моніторингу інформації про суддів ВС виглядають проблематичними. Наявні норми етичної поведінки суддів і пов'язані з цим процедури мають відповідати найвищим міжнародним і європейським стандартам. Суддям слід мати можливість отримувати поради щодо дотримання етики від спеціально створеного органу в системі судової влади.
208. Потрібно усунути недоліки в процедурах звільнення з посад членів ВРП і членів ВККСУ. Закон має передбачати порушення, які можуть становити підставу для звільнення членів ВККСУ. Має забезпечуватися процедура оскарження таких рішень.