

**Огляд виконання Україною рішень
Європейського суду з прав людини
в групі справ «Олександр Волков проти України»
протягом 2014-2020 рр. та документи Ради Європи
щодо суддівської незалежності**



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Огляд виконання Україною рішень
Європейського суду з прав людини
в групі справ «Олександр Волков проти України»
протягом 2014-2020 рр. та документи Ради Європи
щодо суддівської незалежності**

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

Фото обкладинки: [https://
commons.wikimedia.org/wiki/
File:Strasbourg-_European_Court_
of_Human_Rights.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Strasbourg-_European_Court_of_Human_Rights.jpg)

Макет і дизайн обкладинки,
верстка: Марія Жукевич
Друк: Савчук Жанна
ТОВ «Гранд Груп Україна»

ЗМІСТ

1. ОГЛЯД ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В ГРУПІ СПРАВ «ОЛЕКСАНДР ВОЛКОВ ПРОТИ УКРАЇНИ» ПРОТЯГОМ 2014-2020 РР.....	7
2. ІНФОГРАФІКА	58
ПЕРЕБІГ КЛЮЧОВИХ РЕФОРМ У ДИСЦИПЛІНАРНІЙ СИСТЕМІ ЩОДО СУДДІВ	58
СУЧАСНА СИСТЕМА СУДДІВСЬКОЇ ДИСЦИПЛІНИ	60
3. ДОКУМЕНТИ ІНСТИТУЦІЙ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ.....	67
ВИСНОВОК № 1 (2001) КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ ДО УВАГИ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ ПРО СТАНДАРТИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА НЕЗМІНЮВАНOSTІ СУДДІВ	69
ВИСНОВОК № 10 (2007) КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ ДО УВАГИ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ ПРО СУДОВУ РАДУ НА СЛУЖБІ СУСПІЛЬСТВУ	87
ВИСНОВОК № 17 (2014) КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ ДО УВАГИ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ ПРО ОЦІНЮВАННЯ РОБОТИ СУДДІВ, ЯКОСТІ ПРАВОСУДДЯ ТА ПОВАГУ ДО НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ	107
ВИСНОВОК № 18 (2015) КОНСУЛЬТАТИВНОЇ РАДИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ ДО УВАГИ КОМІТЕТУ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ ПРО МІСЦЕ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ЇЇ ВІДНОСИНИ З ІНШИМИ ГІЛКАМИ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТІЯХ	123



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

**Огляд
виконання Україною рішень
Європейського суду з прав людини
в групі справ «Олександр Волков проти України»
протягом 2014-2020 рр.**

м. Київ, серпень 2020

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України (діяв до 15 грудня 2017 року)

ВК – Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія)

ВККС – Вища кваліфікаційна комісія суддів України

ВРП – Вища рада правосуддя (реорганізована на основі ВРЮ з 12 січня 2017 року)

ВРЮ – Вища рада юстиції (діяла до 12 січня 2017 року, реорганізована у Вищу раду правосуддя)

ВС – Верховний Суд

ВСУ – Верховний Суд України

ЄКПЛ – Європейська конвенція з прав людини (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод)

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

КАС ВС – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (діє з 15 грудня 2017 року)

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

КМРЕ – Комітет міністрів Ради Європи

КСУ – Конституційний Суд України

ВСТУП

Із часу ратифікації Україною Європейської конвенції з прав людини ЄСПЛ ухвалив низку важливих рішень у групах справ «Салов проти України» та «Олександр Волков проти України», які стосуються різних аспектів суддівської незалежності та безсторонності. У цьому аналізі головну увагу приділено рішенням ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України» (адже нагляд за виконанням групи справ «Салов проти України» припинено), що стосуються несправедливості дисциплінарної системи щодо суддів, до якої входять справи:

- «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р. (заява № 21722/11);
- «Куликов та інші проти України» від 19.01.2017 р. (заяви № 5114/09 та 17 інших);
- «Денісов проти України» від 25.09.2018 р. (заява № 76639/11).

Ці справи стали поштовхом до значних реформ у сфері дисциплінарної відповідальності суддів, починаючи від конституційних і законодавчих змін та закінчуючи дисциплінарною і судовою практикою.

ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України» підняв низку проблем незалежності та підзвітності суддів, які потребують від України конституційного і законодавчого вирішення.

Із 2014 року Україна суттєво вдосконалила законодавство для вирішення проблем, констатованих у вказаних рішеннях ЄСПЛ.

Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (2014 р.) надав суду більше повноважень для відновлення порушених прав незаконно звільненого судді.

Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» (2015 р.) суттєво підвищив гарантії незалежності та безсторонності членів ВРЮ, а також забезпечив більшу справедливість процедури звільнення судді з посади за порушення присяги, зробивши її більш передбачуваною, а також запровадив більше альтернативних до звільнення дисциплінарних стягнень.

Конституційні зміни (2016 р.) остаточно узгодили склад ВРП із вимогами щодо незалежності цього органу (впроваджено у 2019 році), політичні органи усунуто від вирішення питань дисциплінарної відповідальності судді (зокрема звільнення судді з посади), «порушення присяги» замінено більш конкретною підставою для звільнення з посади судді – вчинення істотного дисциплінарного проступку.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (2016 р.) зберіг і посилив попередні досягнення в зміцненні системи дисциплінарної відповідальності, зокрема, уніфікував кількість «інстанцій» для оскарження рішення в дисциплінарній справі для суддів судів різних рівнів.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (2016 р.) імплементував низку конституційних змін, зокрема, склад ВРП і її дисциплінарних палат узгоджено з вимогами незалежності цього органу та безсторонності її членів, зафіксовано повноваження суду скасовувати рішення ВРП, а також врегульовано подальший хід дисциплінарного провадження після скасування рішення ВРП.

Закон України щодо діяльності органів суддівського врядування (2019 р.), ініційований новим Президентом України, мав за мету змінити склад новосформованих ВС, ВРП та ВККС, а також змінити дисциплінарні процедури. Однак певні його положення не узгоджені з європейськими стандартами, на що вказала Венеційська комісія.

Конституційний Суд України у 2020 році виправив деякі недоліки дисциплінарної процедури, на які вказувала Венеційська комісія, і зобов'язав законодавчий орган внести необхідні зміни щодо покращення цієї процедури.

У червні-липні 2020 року до парламенту внесені три альтернативні законопроекти задля імплементації рішень КСУ. Водночас Україна взяла на себе зобов'язання перед Міжнародним валютним Фондом і Європейським Союзом щодо посилення вимог доброчесності під час формування складу ВРП, зокрема й перевірку чинних членів цього органу.

Попередні огляди на цю тематику були підготовлені у межах попередніх проєктів Ради Європи у жовтні 2019 року (щодо виконання рішень ЄСПЛ проти України, в яких констатовано проблеми дисциплінарної системи щодо суддів, а також про виконання індивідуальних заходів за рішенням ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України»), у лютому 2018 року (щодо групи справ Волкова і групи справ Салова)¹, вересні 2016 року (щодо групи справ Салова), у серпні 2016 року і березні 2015 року (щодо справи Волкова).

¹ Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» і «Салов проти України»; лютий 2018 р.: <https://rm.coe.int/doc-3/168078f22d>.

1. Проблеми дисциплінарної системи щодо суддів, констатовані у рішеннях ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»

1. У справі Олександра Волкова² ЄСПЛ встановив такі ключові факти.

16.12.2008 р. член ВРЮ звернувся до Вищої ради юстиції з пропозицією про звільнення Олександра Волкова з посади судді за «порушення присяги», стверджуючи, що Волков як суддя Верховного Суду України неодноразово переглядав рішення, ухвалені суддею Б., який є братом його дружини. Крім того, беручи участь як третя особа у провадженні, заявник не заявив відвід цьому самому судді, що був у складі колегії апеляційного суду, в якому слухалася ця справа. Деякі дії Волкова, що слугували основою для пропозиції, мали місце у листопаді 2003 року.

20.03.2009 р. інший член ВРЮ, провівши перевірку, подав до Вищої ради юстиції іншу пропозицію про звільнення Волкова з посади за «порушення присяги», стверджуючи, що заявник допустив низку грубих процесуальних порушень при розгляді корпоративних спорів за участю певного товариства з обмеженою відповідальністю. Деякі з дій, що слугували підставою для пропозиції, мали місце у липні 2006 року.

26.05.2010 р. ВРЮ розглянула пропозиції й ухвалила два рішення про направлення до парламенту подань щодо звільнення Волкова з посади судді за «порушення присяги».

16.06.2010 р. парламентський комітет розглянув подання ВРЮ та прийняв рішення рекомендувати звільнити Волкова з посади судді.

17.06.2010 р. подання ВРЮ та рекомендація парламентського комітету розглядалися на пленарному засіданні парламенту. Парламент проголосував за звільнення у зв'язку з «порушенням присяги».

Олександр Волков оскаржив своє звільнення до ВАСУ.

19.10.2010 р. ВАСУ постановив, що рішення та подання ВРЮ, прийняті у зв'язку із першою рекомендацією, були незаконними, тому що відповідно до чинного на час подій законодавства Волков та суддя Б. не вважалися родичами. Крім того, що стосується провадження, в якому заявник був третьою особою, він не був зобов'язаний вимагати відводу судді Б. Що стосується рішення та подання ВРЮ, прийнятих за наслідками розгляду другої рекомендації, то вони були визнані законними та обґрунтованими.

Олександр Волков звернувся щодо захисту своїх прав до ЄСПЛ.

2. У справі «Олександр Волков проти України» ЄСПЛ констатував такі проблеми:

[щодо незалежності та безсторонності ВРЮ]

- переважну більшість членів ВРЮ складали особи, які не є суддями та обрані безпосередньо органами виконавчої та законодавчої влади. Судді становили зовсім невелику частину складу ВРЮ, яка розглядала справу заявника;
- лише чотири члени ВРЮ працювали у цьому органі на постійній основі. Інші члени працювали та отримували свою зарплату поза межами ВРЮ, що неминуче означало їхню матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність від їхніх головних роботодавців;

² Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» від 09.01.2013 р.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>.

- присутність генерального прокурора України у Вищій раді юстиції, яка мала повноваження щодо призначення суддів, застосування до них дисциплінарних заходів та їхнього звільнення, створювала ризик того, що у таких справах судді не діятимуть безсторонньо або що генеральний прокурор України не діятиме безсторонньо щодо тих суддів, чиї рішення він не схвалює. Те саме стосується й інших членів ВРЮ, призначених від всеукраїнської конференції працівників прокуратури;

- члени ВРЮ, які здійснювали перевірку у справі заявника та направили подання про його звільнення, згодом узяли участь у голосуванні щодо рішення про його звільнення з посади. Роль цих членів у висуванні звинувачень щодо заявника на підставі результатів проведеної ними дисциплінарної перевірки викликає об'єктивний сумнів щодо їхньої безсторонності під час ухвалення рішення по суті у справі заявника;

- наявні були інші ознаки особистої упередженості певних членів ВРЮ до заявника;

[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії розгляду справи парламентом]

- голова парламентського комітету та один із його членів були також членами ВРЮ і приймали рішення у справі заявника на обох рівнях (Вищої ради юстиції і парламенту). Відповідно при розгляді подань ВРЮ вони не могли бути безсторонніми. Крім того, голова комітету разом із двома його членами клопотав перед ВРЮ про призначення перевірки можливих порушень із боку заявника. Водночас процедури відводу членів ВРЮ не існувало;

- пленарне засідання парламенту не було належним місцем для розгляду питань факту та права, оцінки доказів та юридичної кваліфікації фактів. На цій стадії розгляд справи обмежувався ухваленням обов'язкового рішення, що ґрунтувалося на висновках, яких дійшли ВРЮ та парламентський комітет;

[щодо «достатності перегляду» справи судом]

- нездатність ВАСУ формально скасувати оскаржені рішення та відсутність норм, що регулюють подальший хід дисциплінарного провадження, породжує певну невизначеність щодо того, якими мають бути дійсні правові наслідки такого судового визнання;

- твердження заявника про відсутність безсторонності з боку членів ВРЮ та парламентського комітету не були розглянуті з необхідною ретельністю;

- твердження заявника про незаконність процедури голосування у парламенті було розтлумачено як скарга на неконституційність відповідної постанови парламенту. У такий спосіб ВАСУ ухилився від розгляду цього питання, залишивши його Конституційному Суду України, безпосереднього доступу до якого заявник не мав;

[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії перегляду справи судом]

- судовий перегляд здійснювався суддями ВАСУ, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це означає, що щодо цих суддів також могло бути порушене дисциплінарне провадження у Вищій раді юстиції. З огляду на широкі повноваження ВРЮ щодо кар'єри суддів (призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади), а також на відсутність захисних механізмів незалежності та безсторонності ВРЮ, судді ВАСУ при розгляді справи заявника, в якій однією зі сторін була Вища рада юстиції, не могли забезпечувати

«незалежність та безсторонність»;

[щодо забезпечення юридичної визначеності]

- такий підхід, коли строк притягнення до дисциплінарної відповідальності у дисциплінарних справах, які стосуються суддів, є невизначеним, становить серйозну загрозу принципів юридичної визначеності;

- рішення про звільнення заявника було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів. Присутні на пленарному засіданні народні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег;

- не існувало будь-яких керівних принципів та не було практики, які встановлювали б послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги»;

- національне законодавство не передбачало відповідної шкали стягнень за дисциплінарні порушення та не мало правил забезпечення їхнього застосування відповідно до принципу пропорційності;

[щодо дотримання вимоги «суду, встановленого законом»]

- справу заявника повинна була розглядати виключно спеціальна палата ВАСУ. Ця спеціальна палата мала бути створена згідно з рішенням голови ВАСУ; особовий склад зазначеної палати визначався головою та затверджувався президією зазначеного суду. Проте до того, як були здійснені ці дії, п'ятирічний строк повноважень голови ВАСУ склав.

3. ЄСПЛ у цій справі постановив, що Україна повинна негайно запровадити у своїй правовій системі загальні реформи системи судової дисципліни, що повинні передбачати законодавчі реформи включно з реформуванням інституційної побудови цієї системи. Крім того, ці заходи повинні передбачати вироблення належних форм і принципів послідовного застосування національного законодавства у цій сфері.

4. У справі «Куликов та інші проти України» ЄСПЛ ухвалив рішення³, що стосується подібних проблем до тих, що описані у справі Олександра Волкова.

Рішення ухвалено за заявами 18 колишніх суддів – Андрія Куликова, Володимира Корзаченка, Олега Бачуна, Сергія Конякіна, Людмили Стасовської, Петра Ковзеля, Кирила Кормушина, Лілії Васіної, Ігоря Бараненка, Ігоря Бондаренка, Ніни Бабич, Олександра Роздобудька, Лідії Токар, Олександра Шкіндера, Олександра Волвенка, Юрія Стребкова, Геннадія Неминушого, Наталії Середньої.

Щодо них були відкриті провадження, внаслідок чого їх було звільнено з посад суддів. Факти, що стали підставою для їхнього звільнення, розглядала ВРЮ. Вища рада юстиції внесла подання про звільнення суддів на розгляд Верховної Ради України або Президента України (залежно від того, який із цих органів влади призначав заявників на посади суддів) для прийняття остаточних рішень щодо їхнього звільнення. Заявники були звільнені з посад у період з 2008 до 2013 року.

Надалі заявники безуспішно намагалися повернутися на посади, оскаржуючи своє звільнення до ВАСУ або інших судів. Лише один суддя – Петро Ковзель – домогся повернення на посаду у 2014 році.

ЄСПЛ постановив, що Україна порушила пункт 1 статті 6 Конвенції – у зв'язку з

³ Рішення ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України» від 19.01.2017 р.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-170362>.

недотриманням принципів незалежності та безсторонності суду; статтю 8 Конвенції – через недотримання права на повагу до приватного і сімейного життя.

ЄСПЛ послався на висновки у справі «Олександр Волков проти України», де він встановив, що провадження у ВРЮ і Верховній Раді України характеризувалося великою кількістю системних і загальних недоліків, які поставили під сумнів принципи незалежності та неупередженості, а подальший перегляд справи судом не усунув ці недоліки.

ЄСПЛ зазначив, що з урахуванням упровадження в Україні повномасштабної судової реформи, яка передбачає внесення змін до Конституції України та законів України, а також інституційні зміни, Європейський суд з прав людини не в змозі оцінити ефективність відновлення національного провадження, якщо заявники цього вимагатимуть. При цьому немає підстав вважати, що відповідні національні провадження *prima facie* будуть даремними і безрезультатними. У зв'язку з цим ЄСПЛ не зобов'язав Україну поновити заявників на посаді.

5. У справі «Денісов проти України»⁴ ЄСПЛ розглянув обставини звільнення заявника, який був суддею, з посади голови суду. ЄСПЛ констатував ці проблеми у контексті дотримання права на справедливий суд:

[щодо незалежності та безсторонності ВРЮ]

- висновки у справі «Олександр Волков проти України» є цілком актуальними для цієї справи. Справа заявника розглядалась та вирішувалась вісімнадцятьма членами ВРЮ, тільки вісім з яких були суддями. Отже, члени, які не були суддями, становили більшість, яка могла вплинути на результат провадження. Крім того, залишались питання як щодо порядку призначення органами виконавчої та законодавчої влади суддів членами ВРЮ, який обмежував кількість обраних своїми колегами суддів у складі Вищої ради юстиції, так і щодо того, що більшість членів ВРЮ не працювали в ній на постійній основі й що до її складу входив генеральний прокурор України;

- суддя К., який був членом ВРЮ, спочатку відіграв роль у попередній перевірці у справі заявника та внесенні до Вищої ради юстиції подання про його звільнення як голова Ради суддів адміністративних судів України, що викликає об'єктивний сумнів щодо безсторонності судді К., коли надалі він узяв участь у прийнятті рішення ВРЮ по суті справи заявника;

[щодо «достатності перегляду» справи судом]

- при перегляді рішення ВРЮ, яке одразу набрало законної сили, ВАСУ діяв у межах того самого законодавства з аналогічними обмеженими повноваженнями та невизначеностями щодо можливих правових наслідків, що описані у рішенні щодо Волкова;

- в цій справі існує серйозна невідповідність між наведеними та фактичними підставами перегляду. По-перше, у своїй постанові ВАСУ зазначив, що заявник не оскаржував факти, що стали підставою для його звільнення, і тому ці факти були визнані встановленими. Цей висновок не узгоджується з підставами, наведеними заявником у своєму позові до ВАСУ, в якому він чітко оскаржував ці факти;

- ВАСУ не зробив реальної спроби розглянути посилання заявника на відсутність

⁴ Рішення ЄСПЛ у справі «Денісов проти України» від 25.09.2018 р.: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186216>.

незалежності та безсторонності у провадженні у ВРЮ. ВАСУ не оцінив, чи відповідало провадження у ВРЮ принципам незалежності та безсторонності;

[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії перегляду справи судом]

- перегляд здійснювався суддями ВАСУ, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Питання дотримання фундаментальних гарантій незалежності та безсторонності може виникнути, якщо структура та функціонування дисциплінарного органу створюють серйозні проблеми у зв'язку з цим. Крім того, ВРЮ була не просто дисциплінарним органом. це був орган із широкими повноваженнями щодо кар'єри суддів (призначення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення).

ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, а пізніше у справах Куликова та інших і Денісова підняв низку проблем незалежності та підзвітності суддів, які потребували законодавчого та інституційного врегулювання.

2. Нагляд КМРЕ за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»

6. КМРЕ розглядав стан виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова на 15 засіданнях (починаючи з червня 2013 року і станом на весну 2020 року)⁵.

На своєму 1172-му засіданні 6 червня 2013 року КМРЕ вперше звернувся до українського уряду з пропозицією надати план дій, де було б описано вжиті й заплановані заходи, а також використати можливості допомоги, яку пропонує Рада Європи у питанні незалежності судової влади⁶. У відповідь на це український уряд подав план дій щодо виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова⁷, в якому йшлося про проект змін до Конституції України в контексті судової реформи. При цьому метою цього проекту було посилення впливу президента на судову гілку влади. Цей законопроект не був прийнятий у зв'язку зі зміною політичної влади у 2014 році.

Із того часу КМРЕ регулярно оцінює отримані від уряду плани дій, відзначає досягнутий прогрес та/або пропонує пояснити вплив певних (законодавчих) рішень на вирішення проблем, констатованих у групі справ Волкова.

У червні 2015 року КМРЕ позитивно відзначив прийняття оновленого плану дій і ухвалення Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», який був спрямований на виконання вказаного плану дій⁸. КМРЕ також закликав Україну запровадити необхідні конституційні зміни, використовуючи допомогу Ради Європи⁹. У відповідь на це Україна повідомила про впровадження відповідних конституційних змін у взаємодії з Радою Європи¹⁰.

На своєму 1273-му засіданні 6-8 грудня 2016 року КМРЕ привітав ухвалення конституційних змін, які встановили нові юридичні рамки для системи правосуддя, серед яких й інститут суддівської дисципліни¹¹.

На своєму 1280-му засіданні 10 березня 2017 року КМРЕ позитивно відзначив прогрес України у виконанні рішень у справі Олександра Волкова та груп справ Салова, зокрема, через ухвалення рамкових конституційних змін та Закону України «Про Вищу раду правосуддя», і закликав українську владу вирішити питання, про які детально зазначено в меморандумі Секретаріату щодо вказаної категорії справ¹².

У меморандумі «Справи, розглянуті Комітетом міністрів Ради Європи, які

⁵ Олександр Волков проти України: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-31281>.

⁶ 1172 DH meeting – 4-6 June 2013 (DH) – Decision cases No. 28 – Oleksandr Volkov against Ukraine – 21722/11: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2013\)172/28](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2013)172/28).

⁷ Action plan (22/07/2013) – Communication from Ukraine concerning the case of Oleksandr Volkov against Ukraine (Application No. 21722/11): [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2013\)834E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2013)834E).

⁸ 1230 DH meeting – 9-11 June 2015 (DH) – Decision cases No. 27 – Oleksandr Volkov against Ukraine – 21722/11: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2015\)1230/27](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2015)1230/27).

⁹ Там само.

¹⁰ 1273 DH meeting (6-8 December 2016) – Action report (19/10/2016) – Communication from Ukraine concerning the case of Oleksandr Volkov against Ukraine (Application No. 21722/11): https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016806b17b4.

¹¹ 1273 meeting (December 2016) – H46-37 Salov group (Application No. 65518/01) and Oleksandr Volkov (Application No. 21722/11) v. Ukraine: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2016\)1273/H46-37](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2016)1273/H46-37).

¹² 1280 DH meeting – H46-37 Salov group (Application No. 65518/01), Oleksandr Volkov (Application No. 21722/11) v. Ukraine – Supervision of the execution of the European Court's judgments: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2017\)1280/H46-37E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2017)1280/H46-37E).

стосуються реформи системи дисциплінарної відповідальності («Олександр Волков проти України») та кар'єри суддів («Салов проти України») в Україні» від 27 лютого 2018 року, що був підготовлений Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ (Генеральний директорат з прав людини та верховенства права), окреслені заходи, які були вжиті Україною щодо реформи системи відповідальності та кар'єри суддів, серед яких: вирішені проблемні питання щодо незалежності та безсторонності Вищої ради юстиції (через законодавчі зміни почала функціонувати на постійній основі реформована Вища рада правосуддя, в якій більшість пленарного складу та складу її дисциплінарних палат становлять судді, а генеральний прокурор України не входить до її складу); вирішена проблема участі парламенту у звільненні суддів (відповідно до змін до Конституції України Верховна Рада України більше не впливає на вирішення питань щодо дисциплінарної відповідальності та кар'єри суддів); вирішено проблему, пов'язану із відсутністю строків давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності (змінено законодавство, яким передбачено строк давності у 3 роки для цього виду відповідальності); скасовано поняття «порушення присяги» як підстави для звільнення суддів та запроваджено вичерпний перелік підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; питання, пов'язані з кар'єрою суддів, почали належати до компетенції реформованої Вищої ради правосуддя¹³. З урахуванням цього узагальнено, що Україна здійснила суттєві законодавчі та інституційні реформи, які є значним поступом у виконанні рішень у групі справ «Олександр Волков проти України» та «Салов проти України»¹⁴.

Водночас у вказаному меморандумі також зазначено про необхідність вирішення таких питань:

- підтвердження щодо прийняття всіх необхідних правил для обрання членів ВРП (з'їздом суддів, парламентом, президентом, з'їздом адвокатів та представниками правової наукової спільноти) для забезпечення демократичного обрання їхніх представників, а також їхніх професійних якостей для зайняття посади члена ВРП;
- часові межі завершення процедури заповнення суддівських вакансій ВС та перегляд законодавства, пов'язаного з процедурою перегляду рішень ВРП новосформованим ВС;
- оцінювання ступеня відображення стандартів Ради Європи з питань ролі та повноважень прокуратури в контексті дисципліни та кар'єри суддів у законодавстві та Регламенті ВРП;
- обсяг розгляду справи в судовій інстанції після прийняття ВРП рішення, а також внесення до цього розгляду таких питань, як невзяття до уваги важливого аргументу заявника, незастосування часового обмеження до дисциплінарної санкції та незабезпечення незалежного та неупередженого розгляду справи;
- підтвердження того, що практика застосування трирічного періоду обмеження дисциплінарної відповідальності послідовно та впевнено застосовується в судовій практиці;
- розробка чітких інструкцій із застосування дисциплінарних санкцій та послідовна судова практика щодо цього питання з відповідною шкалою санкцій за індивідуальні

¹³ H/Exec(2017)1 – Memorandum – VOLKOV v. Ukraine and SALOV v. Ukraine: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC\(2017\)1-UKR-VOLKOV-ENG](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC(2017)1-UKR-VOLKOV-ENG)

¹⁴ H/Exec(2017)1 – Memorandum – VOLKOV v. Ukraine and SALOV v. Ukraine: [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC\(2017\)1-UKR-VOLKOV-ENG](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=HEXEC(2017)1-UKR-VOLKOV-ENG)

дисциплінарні порушення та дотримання принципу пропорційності;

- узгодження дисциплінарних санкцій з іншими видами юридичної відповідальності, зокрема кримінальної відповідальності суддів;
- важливість та обсяг оцінювання суддівського досвіду у кар'єрі судді;
- процедури оскарження рішень із питань кар'єри чи підвищення суддів¹⁵.

У відповідь на це український уряд надав оновлений план дій у справі Олександра Волкова, групі справ Салова, а також у новій справі «Куликов та інші проти України»¹⁶. Фактично цей план дій містив відповіді на зазначені питання. Зокрема, було поінформовано, що ВРП та її дисциплінарні палати, а також новий склад ВС, разом із Великою палатою, вже повністю функціонують відповідно до нових правил, описав нову процедуру оскарження рішень про кар'єру чи оцінювання суддів.

На своєму 1318-му засіданні 7 червня 2018 року КМРЕ припинив наглядати за виконанням рішень у групі справ Салова і вирішив продовжити оцінювати невирішені проблеми в контексті групи справ Волкова¹⁷, до якої увійшла також справа «Куликов та інші проти України». Загалом КМРЕ відзначив прогрес, досягнутий у питаннях суддівської дисципліни та кар'єри; привітав те, що почали функціонувати нові органи, які розробляють послідовну практику застосування дисциплінарних стягнень щодо суддів, засновану на стандартах Ради Європи¹⁸; а також звернув особливу увагу на інформацію про нову процедуру оскарження рішень щодо кар'єри чи просування суддів, запросивши владу поінформувати про її впровадження на практиці. Також КМРЕ закликав органи влади надавати детальну інформацію про розгляд скарг суддів, які були звільнені Верховною Радою України перед втратою цього повноваження відповідно до нових конституційних змін.

На своєму 1355-му засіданні 25 вересня 2019 року КМРЕ попросив надати інформацію про:

- практику перегляду ВРП дисциплінарних справ після скасування рішень ВРП у ВС;
- шкалу дисциплінарних стягнень за окремі дисциплінарні проступки;
- ужиті заходи для забезпечення швидкого попереднього розгляду ВРП будь-яких дисциплінарних справ та дотримання строків розгляду справ.

Також КМРЕ:

- закликав українську владу розглянути питання про необхідність будь-яких

¹⁵ Експертну оцінку цих питань див. у: Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» і «Салов проти України»; лютий 2018 р.: <https://rm.coe.int/doc-3/168078f2d2d>.

¹⁶ 1318th DH meeting (June 2018) – Action plan (07/03/2018) – Communication from Ukraine concerning the cases of OLEKSANDR VOLKOV and SALOV v. Ukraine (Applications No. 21722/11, 65518/01): [http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD\(2018\)275E](http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=DH-DD(2018)275E).

¹⁷ Resolution Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Three cases against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2018 at the 1318th meeting of the Ministers' Deputies) CM/ResDH(2018)232: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808b164d.

¹⁸ 1280 DH meeting – H46-37 Salov group (Application No. 65518/01); Resolution Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Three cases against Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2018 at the 1318th meeting of the Ministers' Deputies) CM/ResDH(2018)232; See Monitoring of decisions by the High Council of Justice and its Disciplinary Chambers of 2018 and the first half of 2019 in the context of their compliance with the Council of Europe standards and recommendations, which is prepared in the framework of the Council of Europe Project “Supporting Ukraine in Execution of Judgments of the European Court of Human Rights” in September 2019.

додаткових заходів для забезпечення розгляду дисциплінарних справ у встановлений строк;

- висловив стурбованість можливою загрозою незалежності суддів від надмірного використання прокурорами кримінальних проваджень за статтею 375 Кримінального кодексу (ухвалення завідомо неправосудного судового рішення); закликав владу розглянути заходи щодо усунення будь-якого потенційного надмірного впливу та тиску на суддів відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) щодо цього¹⁹.

Тоді ж до групи справ Волкова додалася справа «Денісов проти України».

На своєму 1362-му засіданні 5 грудня 2019 року КМРЕ висловив стурбованість у зв'язку з тим, що законодавчі зміни, ініційовані новим Президентом України, були прийняті без достатніх консультацій із відповідними судовими та іншими органами, а також без ретельного аналізу їхніх наслідків, зокрема, на незалежність та ефективність судової влади. КМРЕ також закликав владу повною мірою скористатись досвідом ВК та допомогою Ради Європи у забезпеченні відповідності цих змін стандартам Ради Європи щодо незалежності суддів²⁰.

На своєму 1369-му засіданні 5 березня 2020 року КМРЕ вказав, що протягом 2014-2018 років українська влада у тісній співпраці з Радою Європи вжила рішучих заходів із реформування системи судової дисципліни та просування по службі через внесення змін до Конституції України, прийняття низки законів, а також ужиття практичних і організаційних заходів. Водночас Комітет міністрів Ради Європи:

- підкреслив важливість проваджень у КСУ щодо останніх законодавчих змін, а також конституційності статті 375 Кримінального кодексу України та висловив сподівання на оперативне прийняття необхідних заходів;

- закликав владу внести зміни до нового закону відповідно до висновку ВК № 969/2019, зокрема щодо положень про скорочення кількості суддів ВС та про дисциплінарне провадження стосовно суддів;

- закликав владу здійснити всебічний перегляд положень кримінального законодавства, що стосуються відповідальності суддів, та наголосив на важливості забезпечення застосування кримінальних санкцій лише у випадку злочинного умислу або іншого очевидного умислу, та супроводжувати цю роботу посиленням на процедурні гарантії та переглядом слідчої практики; наголосив на необхідності переглянути або скасувати нечітке формулювання статті 375 Кримінального кодексу України;

- закликав владу забезпечити, щоб будь-яке кримінальне розслідування щодо судді на підставі обґрунтованої підозри було розпочато негайно та супроводжувалось необхідними процесуальними гарантіями;

- запропонував владі надати інформацію про вжиті заходи до 15 червня 2020 року та вирішив відновити розгляд цієї групи справ на 1383-му засіданні у вересні 2020 року²¹.

¹⁹ 1355 DH meeting (September 2019) – H46-27 Oleksandr Volkov group v. Ukraine (Application No. 21722/11): [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2019\)1355/H46-27E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2019)1355/H46-27E).

²⁰ 1362 DH meeting (December 2019) – H46-35 Oleksandr Volkov group v. Ukraine (Application No. 21722/11) // [http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec\(2019\)1362/H46-35E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=CM/Del/Dec(2019)1362/H46-35E).

²¹ 1369th DH meeting (3-5 March 2020) – H46-38 Oleksandr Volkov group v. Ukraine (Application No. 21722/11), Decision CM/Notes/1369/H46-38 // <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-31281>.

КМРЕ, наглядаючи за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ Волкова у період 2014-2020 рр., позитивно відзначив ужиття заходів загального характеру, що стосувалися реформування системи судової дисципліни та просування по службі через внесення змін до Конституції України, законодавства, а також ужиття практичних і організаційних заходів. Водночас КМРЕ закликав українську владу вжити необхідних заходів для вирішення невирішених питань, зокрема, щодо: (1) наслідків судової реформи, ініційованої у 2019 році новим Президентом України; (2) перегляду справ суддів, звільнених Верховною Радою України незадовго до набрання чинності змін до Конституції України щодо правосуддя; (3) послідовності практики ВРП у застосуванні дисциплінарних санкцій; (4) застосування кримінальних проваджень за ухвалення суддями завідомо неправосудних рішень.

3. Прогрес України у реформуванні дисциплінарної системи щодо суддів

3.1. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»

7. Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»²² було прийнято 8 квітня 2014 року, і він набрав чинності 11 квітня 2014 року. Серед іншого, цей закон вирішив три проблеми, що були констатовані у рішеннях ЄСПЛ у справі Олександра Волкова:

- ВАСУ отримав достатні повноваження для відновлення порушених прав незаконно звільненого судді;
- урегульовано питання щодо перегляду рішень щодо притягнення судді до дисциплінарної відповідальності законним складом суду;
- визначено на законодавчому рівні момент припинення повноважень голови суду.

8. Закон надав ВАСУ достатні повноваження для відновлення прав судді, порушених незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю Президента України, Верховної Ради України, ВРЮ чи ВККС. Так, змінами до ст. 171-1 КАСУ передбачено, що ВАСУ може не лише визнати акти цих органів протиправними, як раніше, а й застосувати інші наслідки протиправності акта (зокрема, скасувати цей акт, повернути виконання акта із зазначенням способу його здійснення, зобов'язати відповідача вчинити певні дії, стягнути з відповідача кошти).

9. Закон запровадив розподіл справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності Президента України, Верховної Ради України, ВРЮ чи ВККС між суддями ВАСУ незалежно від палат за допомогою автоматизованої системи без урахування спеціалізації суддів (зміни до ч. 2 ст. 171-1 КАСУ). Раніше такі справи надходили на розгляд лише однієї палати.

10. Змінами до ч. 6 ст. 20 Закону «Про судоустрій і статус суддів» чітко визначено, що закінчення строку, на який суддю обрано на адміністративну посаду, припиняє здійснення ним повноважень на адміністративній посаді. Раніше не було ясності, чи закінчення строку призначення на посаду голови суду само по собі припиняє повноваження голови суду. Але внаслідок відмови від спеціалізованої палати у складі ВАСУ для розгляду справ суддів ця зміна вже не мала значення в контексті виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова.

Найважливішим стало те, що Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» 2014 року надав суду достатні повноваження для відновлення порушених прав судді.

3.2. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»

11. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»²³ було прийнято 12 лютого 2015 року, і він набрав чинності 28 березня 2015 року. Серед іншого цей закон

²² Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.

²³ Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/192-19/print1389945540511681>.

вирішив низку проблем, що були констатовані у рішенні ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, а саме:

- запроваджено правило, що члени ВРЮ здійснюють свої повноваження на постійній основі із забезпеченням оплати їхньої праці на рівні суддів Верховного Суду України; усунута можливість поєднання повноважень члена ВРЮ і народного депутата України в одній особі;
- скасовано поєднання у повноваженнях члена ВРЮ ролі «обвинувача» і «судді» в одній і тій самій справі (унеможливлено участь члена Вищої ради юстиції, який здійснював перевірку і вніс подання про звільнення судді, у голосуванні щодо судді під час розгляду у ВРЮ);
- упроваджено процедуру відводу члена ВРЮ, у безсторонності якого існують об'єктивні сумніви;
- процедуру з'ясування підстав для звільнення судді з посади за порушення присяги уведено до дисциплінарної процедури, а також впроваджено строк давності (три роки) для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- конкретизовано підстави для звільнення судді «за порушення присяги»;
- упроваджено більш широкую шкалу дисциплінарних стягнень.

12. Закон України «Про Вищу раду юстиції» зазнав змін. Зокрема, змінами передбачено роботу членів цього органу на постійній основі впродовж строку повноважень (4 роки), окрім тих, що входять до нього за посадою (генеральний прокурор, міністр юстиції, голова Верховного Суду України); члени ВРЮ не зможуть суміщати свою посаду зі статусом народного депутата України; посадовий оклад члена ВРЮ встановлено у розмірі винагороди судді Верховного Суду України, що є достатньою гарантією незалежності членів ВРЮ (ч. 4 і 7 ст. 6 зміненого Закону України «Про Вищу раду юстиції»).

13. Згідно зі змінами члену ВРЮ, який ініціював питання перед Вищою радою юстиції про звільнення з посади судді за результатами перевірки, заборонено брати участь у голосуванні під час прийняття рішення. Аналогічно це питання вирішено і в процедурі дисциплінарного провадження у ВРЮ і ВККС, що були на той час дисциплінарними органами (ч. 2 ст. 30, ч. 2 ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», ч. 1 ст. 96 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд»).

14. Змінами до Закону України «Про Вищу раду юстиції» встановлено можливість відводу та самовідводу членів ВРЮ у разі особистої, прямої чи побічної заінтересованості в результаті справи, родинних зв'язків з особою, щодо якої відбувається розгляд питання, або за наявності інших обставин, що викликають сумнів у його неупередженості (ч. 2 ст. 26).

Подібні положення передбачено і щодо членів ВККС, яка ще залишалася дисциплінарним органом щодо суддів місцевих та апеляційних судів (ст. 107 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»).

15. Закон передбачив дисциплінарну процедуру для з'ясування обставин, що становлять «порушення присяги» (ч. 2 ст. 32 Закону «Про Вищу раду юстиції» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»), і встановив, що дисциплінарне

стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці. У разі якщо рішенням ЄСПЛ встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді, зазначений строк обраховується з дня набуття цим рішенням ЄСПЛ статусу остаточного (ч. 4 ст. 96 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»).

16. У ч. 2 ст. 97 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд» визначено, що суддю може бути звільнено за порушення присяги у таких випадках:

- суддя вчинив дії, що паплюжать звання судді або підривають авторитет правосуддя;
- суддя вчинив дисциплінарне правопорушення, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження та догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення;
- встановлено факт недобросовісної поведінки судді, серед яких здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди;
- суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією.

17. Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» запровадив шість видів дисциплінарних стягнень замість догани і звільнення, а саме:

- попередження;
- догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;
- сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;
- тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді для проходження курсу підвищення кваліфікації та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- переведення судді до суду нижчого рівня;
- висновок про направлення рекомендації до ВРЮ для вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги (ч. 1 ст. 97 Закону «Про судоустрій і статус суддів» у редакції Закону «Про забезпечення права на справедливий суд»).

Указаний перелік сприятливий для вибору оптимального стягнення, зважаючи на принцип пропорційності.

18. Також закон передбачив механізм публічного добору членів ВКС і ВРЮ, список претендентів у члени Вищої ради юстиції разом із поданими ними документами оприлюднюють завчасно.

Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» 2015 року суттєво підвищив гарантії незалежності та безсторонності членів ВРЮ, а також забезпечив більшу справедливість процедури звільнення судді з посади за порушення присяги, зробивши її більш передбачуваною, а також запровадивши більше альтернативних до звільнення дисциплінарних стягнень.

3.3. Зміни до Конституції України 2016 року

19. Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя»²⁴ було прийнято 2 червня 2016 року, і він набрав чинності 30 вересня 2016 року (за винятком окремих положень, які набрали чинності пізніше). Конституційні зміни вирішили низку проблем, що були констатовані у рішенні ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, зокрема:

- склад ВРП узгоджено з вимогами щодо незалежності цього органу (з 2019 року);
- встановлено на конституційному рівні заборону суміщати членство у ВРП із іншою діяльністю (крім голови Верховного Суду, який входить до Вищої ради правосуддя за посадою), відтоді у складі цього органу відсутній генеральний прокурор України і міністр юстиції України;
- Верховну Раду України усунуто від вирішення питань дисциплінарної відповідальності судді (зокрема звільнення судді з посади), відповідно втратила актуальність у цьому контексті і проблема неособистого голосування народних депутатів;
- таку підставу для звільнення судді з посади, як «порушення присяги», замінено більш конкретною – «вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді».

Водночас потрібно зауважити, що зміни до Конституції мали комплексний характер і серед іншого запровадили також:

- утворення, реорганізацію та ліквідацію судів лише законом, ініційованим Президентом після консультацій із ВРП (щоправда, за перехідними положеннями за Президентом України збережено повноваження утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати суди до 31 грудня 2017 року);
- безстрокове призначення суддів (без першого п'ятирічного призначення);
- добір суддів до судів усіх рівнів лише на конкурсних засадах, переведення суддів з одного суду до іншого рішенням ВРП, а не політичного органу, як раніше (щоправда, за перехідними положеннями за Президентом України ще на два роки збережено це повноваження);
- разове кваліфікаційне оцінювання усіх чинних суддів за критеріями компетентності, доброчесності та професійної етики (через непрозорість попередніх відборів, а також за деякими даними – корумпованість та непотичність цих процедур).

20. Змінами до Конституції України визначено, що 10 з 21 члена ВРП (раніше – ВРЮ) будуть суддями або суддями у відставці, обраними з'їздом суддів, а голова ВС, якого обирають судді Верховного Суду, є членом ВРП за посадою (ч. 2 і 4 ст. 131 Конституції). Отже, більшість у складі цього органу (11 з 21) – судді, обрані суддями.

²⁴ Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

Відповідне положення введено в дію у квітні 2019 року. До того часу члени ВРЮ набули повноважень членів ВРП, крім міністра юстиції і генерального прокурора, замість яких з'їзд суддів обрав двох членів ВРП з числа суддів. Тобто ВРП створено через реорганізацію ВРЮ з її ж членів.

21. На конституційному рівні закріплено, що член ВРП не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади (крім посади голови ВС), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої (ч. 6 ст. 131 Конституції з урахуванням змін). Два члени від всеукраїнської конференції прокурорів протягом строку повноважень (чотири роки) також діють на постійній основі. За посадою до складу ВРП входить лише голова ВС, якого не можна вважати підпорядкованою особою, яка залежить від роботодавця.

22. Із 30 вересня 2016 року проблема неособистого голосування у Верховній Раді України не має жодного значення у контексті дисциплінарної відповідальності судді. Конституційні зміни позбавили Верховну Раду України і Президента України повноваження звільняти суддів і наділили таким повноваженням ВРП (п. 4 ч. 1 ст. 131 Конституції України).

23. Конституційними змінами запроваджено можливість звільнення судді з посади суддю у разі вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді (п. 3 ч. 6 ст. 126 Конституції з урахуванням змін).

Конституційні зміни 2016 року остаточно узгодили склад ВРП із вимогами щодо незалежності цього органу (з 2019 року), політичні органи усунуто від вирішення питань дисциплінарної відповідальності судді (зокрема звільнення судді з посади), «порушення присяги» замінено більш конкретно підставою для звільнення з посади судді – вчинення істотного дисциплінарного проступку.

3.4. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року

24. Новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів»²⁵ прийнято 2 червня 2016 року, і він набрав чинності 30 вересня 2016 року одночасно з конституційними змінами. Закон імплементував низку конституційних змін – передусім зміни, що стосувалися призначення, кар'єри і звільнення судді з посади. Також закладено перехід від чотирирівневої (місцеві – апеляційні – вищі спеціалізовані суди – Верховний Суд) до трирівневої системи судів (без вищих спеціалізованих судів як судів касаційної інстанції).

Цей закон зберіг і навіть посилив попередні досягнення у вирішенні проблем, що були констатовані у рішенні ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, зокрема:

- уніфіковано кількість «інстанцій» для оскарження рішення у дисциплінарній справі для суддів судів різних рівнів (зменшено до двох);
- додатково конкретизовано підстави для звільнення судді за наслідками дисциплінарного провадження;
- збережено широку шкалу дисциплінарних стягнень.

²⁵ Закон України «Про судоустрій і статус суддів»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

25. Дисциплінарними органами щодо суддів стали дисциплінарні палати ВРП (ст. 108 закону) замість ВККС і ВРЮ. Закон передбачив, що з початком роботи ВС буде ліквідовано ВСУ і три вищі спеціалізовані суди, зокрема й ВАСУ. 15 грудня 2017 року новий ВС почав здійснювати правосуддя. Позови до ВРП і ВККС віднесено до підсудності КАС ВС, а позови суддів до ВРП з оскарженням рішень про притягнення до дисциплінарної відповідальності – до підсудності Великої палати ВС²⁶.

26. Згідно із вказаним законом (ч. 9 ст. 109) істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема, будь-який із таких фактів:

- суддя допустив поведінку, що паплюжить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема й у питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;
- суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення;
- встановлено факт недоброчесної поведінки судді, серед яких здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди;
- суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- суддя не виконав вимоги рішення органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, щодо перепідготовки, або за результатами кваліфікаційного оцінювання, суддя не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні (зокрема й неповні) твердження у декларації доброчесності;
- суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду.

27. В обчисленні строку давності притягнення до дисциплінарної відповідальності (три роки), крім тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці перестали враховувати час здійснення відповідного дисциплінарного провадження (ч. 11 ст. 109 закону).

28. Перелік дисциплінарних стягнень залишився тим самим (назви окремих із них зазнали редакційних змін):

- попередження;
- догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;

²⁶ Див. ст. 266 КАСУ в редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р., яка набрала чинності 15 грудня 2017 року.

- сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;
- подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов’язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- подання про переведення судді до суду нижчого рівня;
- подання про звільнення судді з посади (ч. 1 ст. 109 закону).

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року зберіг і навіть посилив попередні досягнення у зміцненні системи дисциплінарної відповідальності, зокрема, уніфікував кількість «інстанцій» для оскарження рішення у дисциплінарній справі для суддів судів різних рівнів.

3.5. Закон України «Про Вищу раду правосуддя»

29. Закон України «Про Вищу раду правосуддя»²⁷ прийнято 21 грудня 2016 року на заміну Закону України «Про Вищу раду юстиції», і він набрав чинності 5 січня 2016 року. Цей закон імплементував низку конституційних змін – передусім зміни, що стосувалися ВРП. Серед іншого положення цього закону стали кроками, які можна розглядати в контексті виконання рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова:

- склад ВРП і її дисциплінарних палат узгоджено з вимогами незалежності цього органу та безсторонності її членів: чітко розведено роль «обвинувача» і «судді» в дисциплінарній процедурі, усунуто участь членів ВРП, які вирішували справу як члени дисциплінарної палати, у перегляді рішення у ВРП;
- встановлено строк для розгляду дисциплінарної справи – 90 днів із дня її відкриття, що може бути продовжений ще до 30 днів;
- зафіксовано повноваження суду скасовувати рішення ВРП, а також закріплено норми, що регулюють подальший хід дисциплінарного провадження;
- підвищено розмір оплати праці членів ВРП.

30. Закон установив, що дисциплінарні палати ВРП утворюються самою Вищою радою правосуддя, до складу кожної дисциплінарної палати входить щонайменше чотири члени ВРП. При формуванні дисциплінарних палат ВРП має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці (ч. 4 ст. 26 закону).

31. Член дисциплінарної палати ВРП, що здійснював перевірку дисциплінарної скарги у межах дисциплінарного провадження (доповідач), не бере участь в ухваленні рішення (ч. 3 ст. 50 закону). У такий спосіб законодавець уникнув суміщення різних функцій в одній і тій самій справі в особі одного й того самого члена ВРП.

Так само у разі оскарження дисциплінарного рішення до ВРП у розгляді скарги не беруть участі члени Вищої ради правосуддя, які входили до дисциплінарної палати, що ухвалила оскаржене рішення. Член дисциплінарної палати – доповідач має право

²⁷ Закон України «Про Вищу раду правосуддя»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.

виступити на засіданні ВРП із доповіддю щодо рішення дисциплінарної палати (ч. 8 ст. 51 закону).

32. Закон не встановив строк для перевірки дисциплінарної скарги до вирішення питання про відкриття дисциплінарного провадження. Проте встановлено строк для розгляду дисциплінарної справи – протягом 90 днів із дня її відкриття. Цей строк може бути продовжений не більше ніж на 30 днів у виняткових випадках, у разі потреби додаткової перевірки обставин та/або матеріалів дисциплінарної справи (ч. 13 ст. 49 закону).

33. Закон запровадив можливість оскарження рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності виключно до ВРП (апеляційна інстанція), тоді як до суду можна оскаржити лише рішення ВРП за наслідками розгляду скарги (фактична касаційна інстанція). Таким судом є Велика палата ВС.

При цьому згідно зі ст. 52 закону рішення ВРП за результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати може бути оскаржене та скасоване виключно у таких випадках:

- склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати;
- рішення не підписано будь-ким зі складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні;
- суддя не був належним чином повідомлений про засідання ВРП;
- рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких Вища рада правосуддя дійшла відповідних висновків.

У разі скасування судом рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати, Вища рада правосуддя розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно.

34. Закон установив з 1 січня 2017 року підвищений розмір винагороди членам ВРП – посадовий оклад судді Верховного Суду помножений на коефіцієнт 1,5, забезпечивши таким чином найвищу в судовій системі оплату праці (ч. 2 ст. 21 закону). Якщо ж у члена ВРП, який є суддею, була вища суддівська винагорода, то її розмір зберігався за ним.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» 2016 року імплементував низку конституційних змін, що стосувалися ВРП, зокрема, склад ВРП і її дисциплінарних палат узгоджено з вимогами незалежності цього органу та безсторонності її членів, зафіксовано повноваження суду скасовувати рішення ВРП, а також урегульовано подальший хід дисциплінарного провадження після скасування рішення ВРП.

3.6. Закон України № 193-IX (реформа Зеленського) та висновок Венеційської комісії щодо нього

35. Після обрання нового Президента України у 2019 році, останній ініціював прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського

врядування»²⁸ (№ 193-IX). Закон було прийнято 16 жовтня 2019 року, і він набрав чинності 7 листопада 2019 року.

36. Закон передбачив низку новел у Законі України «Про Вищу раду правосуддя», якій стосувалися питання дисциплінарної відповідальності суддів:

- доповнення статтею 28-1 про створення Комісії з питань доброчесності та етики – колегіальний орган, який діє при ВРП; визначено завдання та склад цієї комісії, який мала затвердити ВРП;

- встановлено строк на подання матеріалів судової справи (її копій), пояснень від суддів щодо судових справ у межах дисциплінарного провадження – невідкладно, але не пізніше трьох днів із дня отримання запиту (ч. 8 ст. 31); раніше відповідна частина містила інше положення: ВРП чи дисциплінарна палата можуть ухвалити рішення про зупинення розгляду відповідного питання чи провадження у справі на період, необхідний для отримання запитуваної інформації або документів;

- дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами ВРП з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи ВККС у випадках, визначених законом (ч. 1 ст. 42); раніше серед ініціаторів не було членів ВРП, а також Комісії з питань доброчесності та етики;

- у разі відсутності судді, скажника розгляд дисциплінарної справи здійснюється дисциплінарною палатою без їх участі, крім випадків, коли суддя не був повідомлений або повідомлений із порушенням закону (ч. 3 ст. 47); раніше ч. 4 ст. 49 давала можливість відкладати розгляд дисциплінарної справи у разі неможливості судді з поважних причин узяти участь у засіданні палати; водночас повторне неприбуття судді незалежно від причин не перешкоджало розгляду дисциплінарної справи за його відсутності;

- суддя та скажник мають бути повідомлені про засідання дисциплінарної палати не пізніше, ніж за три дні (раніше – за сім днів) до дня його проведення та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному сайті ВРП (ч. 4 ст. 48).

Також знизився розмір винагороди членам ВРП до посадового окладу судді Верховного Суду. Якщо ж у члена ВРП, який є суддею, була вища суддівська винагорода, то її розмір зберігався за ним.

Поза межами цього звіту залишаються інші новели, як-от скорочення ВС, зменшення розміру суддівської винагороди суддів цього суду, припинення повноважень членів ВККС зі зміною порядку її формування, оскільки ці питання безпосередньо не стосуються системи суддівської дисципліни.

37. Закон було спрямовано на зміну складу ВС, ВРП та ВККС, а також на пришвидшення дисциплінарних процедур.

38. ВК у своєму Висновку²⁹ визнала такою, що не узгоджена з європейськими

²⁸ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20>.

²⁹ CDL-AD(2019)027-e – Opinion on the Legal framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e).

стандартами, частину положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування».

Щодо Комісії з питань доброчесності та етики та її повноважень щодо звільнення членів ВРП Венеційська комісія зазначила:

- *«Українська Конституція мовчить стосовно питання, який орган є компетентним звільняти члена ВРП і з яких підстав. Така компетенція може загалом бути встановлена звичайним законом. Те, що ВРП є головною (відповідальною) у звільненні своїх членів, вітається, але є кілька процедурних недоліків»;*
- *«строк у 5 днів для прийняття рішення про звільнення є вочевидь надто коротким. Ця система тягне за собою ризик обходу повноважень такого конституційного органу, як ВРП. Ці зміни можуть вплинути на рівновагу між органами»;*
- *«більш проблематичним є вибір на користь встановлення презумпції звільнення членів ВРП. Звичайна пропозиція Комісії з питань доброчесності та етики про звільнення призводить до звільнення, якщо більшість ВРП не проголосує проти. Це правило голосування дає надмірні повноваження Комісії з питань доброчесності та етики і може бути неконституційним»;*
- *«виникають сумніви щодо можливого подвійного голосування членів Комісії з питань доброчесності та етики (як членів цієї комісії, але також як членів ВРП). Ситуація чітко не врегульована законом. Голосування цих членів у ВРП за власною пропозицією необхідно унеможливлювати. Подібну проблему Європейський суд з прав людини визначив у справі «Олександр Волков проти України»;*
- *«нова процедура звільнення члена ВРП знижує поріг звільнення у спосіб, що може призвести до шкоди незалежності цього конституційного органу. Чи є ці зміни неконституційними, повинен буде визначати Конституційний Суд» (п. 70-74 Висновку).*

Щодо змін у дисциплінарній процедурі Венеційська комісія вказала:

- *«нові скорочені строки дисциплінарного провадження не видаються реалістичними. Зокрема, залишення суддям лише трьох днів для підготовки відповіді на звинувачення, очевидно, є надто коротким строком. Ці скорочені терміни можуть легко призвести до необґрунтованих рішень через брак часу у суддів, а також для належної підготовки ВРП»;*
- *«скасування можливості відкласти слухання про дисциплінарну відповідальність, навіть якщо відсутність судді обґрунтована, відповідно провести провадження in absentia прямо суперечить праву на справедливий суд відповідно до статті 6 ЄКПЛ. Прикро, що законодавець виключив пункт 4³⁰, який передбачав, що якщо суддя не може брати участь у засіданні дисциплінарної палати з поважних причин, він/вона один раз може вимагати відкладення дисциплінарного слухання, оскільки це положення було доброю основою для забезпечення поваги до права суддів, з одного боку, та чистоти процедури, – з другого»;*
- *«прискорення дисциплінарного провадження, безумовно, є належною метою*

³⁰ Див. ч. 4 ст. 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», яку було вилучено законом № 193-IX. – Прим. авт.

змін. Однак мають дотримуватися права судді, щодо якого розглядається справа, на належну підготовку. Натомість процедуру варто прискорити за допомогою зменшення надмірної кількості доступних засобів юридичного захисту: скарга проти дисциплінарних рішень ВРП повинна подаватися прямо до Верховного Суду, а не до ще нереформованого Окружного адміністративного суду міста Києва» (п. 65-67, 85 Висновку).

Також ВК висловилася проти безпідставного скорочення ВС для цілей «переатестації» всіх суддів цього суду. Водночас допустила індивідуальний перегляд стосовно окремих суддів (див., зокрема, п. 58, 60, 62 Висновку).

Закон щодо діяльності органів суддівського врядування 2019 року мав за мету змінити склад ВС, ВРП та ВККС, а також пришвидшити здійснення дисциплінарних процедур. ВК у своєму Висновку вказала, що частина положень цього закону не узгоджені з європейським стандартам.

3.7. Рішення КСУ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і закону України № 193-IX

39. Рішення щодо реформи 2016 року. Верховний Суд України не погодився зі своєю ліквідацією і утворенням нового суду, а також із низкою інших положень. 23 жовтня 2016 року він оспорив положення закону в КСУ.

18 лютого 2020 року КСУ ухвалив рішення³¹ у справі за поданням Верховного Суду України щодо неконституційності окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року.

КСУ визнав конституційним положення про утворення ВС і припинення діяльності Верховного Суду України та трьох вищих судів, проте водночас констатував неконституційність ліквідації Верховного Суду України. Також КСУ визнав неконституційним проходження конкурсу судьями Верховного Суду України для того, щоб стати судьями ВС.

КСУ вказав, що найвищий інститут судової влади після набрання чинності конституційними змінами 2016 року «*продовжує діяти під назвою „Верховний Суд“*». Відповідно до позиції КСУ конституційні зміни «*не були спрямовані на припинення діяльності та ліквідацію Верховного Суду України як органу державної влади через вилучення слова „України“ – власної назви держави – із словесної конструкції „Верховний Суд України“*».

Щодо подальшої юридичної долі суддів Верховного Суду України КСУ вказав: «*перейменування закріпленого в Конституції України органу – Верховного Суду України – не може відбуватися без переведення суддів Верховного Суду України на посади суддів Верховного Суду, судді Верховного Суду України мають продовжувати здійснювати свої повноваження як судді Верховного Суду*».

КСУ водночас визнав конституційним утворення ВС та припинення діяльності

³¹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду України 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 України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402–VIII: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2020.pdf.

Верховного Суду України й зазначив про необхідність переведення суддів Верховного Суду України у ВС.

40. 9 суддів Верховного Суду України, які не подавалися на конкурс або не пройшли його, мають бути переведені до ВС. Але після того, як законодавець визначить порядок, – можливо, після проведення кваліфікаційного оцінювання за спеціальною процедурою. КСУ рекомендував Верховній Раді України *«невідкладно привести положення законодавства України у відповідність до цього рішення»*, зокрема, *«передбачити спеціальну процедуру та критерії оцінювання цих суддів»*.

Цей висновок можна підтвердити і словами судді КСУ – доповідача у цій справі І. Сліденка: *«судді Верховного Суду України не можуть автоматично стати суддями Верховного Суду. Для цього парламент повинен прийняти нові законодавчі норми. Тобто долю суддів ВС повинна вирішити Верховна Рада»*³².

41. Рішення щодо реформи 2019 року. 11 березня 2020 року КСУ ухвалив рішення³³ за поданням ВС щодо закону України № 193-IX. КСУ визнав неконституційними більшість змін, зокрема, щодо дисциплінарної процедури та Комісії з питань доброчесності та етики.

Також КСУ зазначив про необхідність застосування попередніх редакцій положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» і рекомендував Верховній Раді України невідкладно привести положення законодавства у відповідність до цього рішення.

42. Щодо Комісії з питань доброчесності та етики КСУ виходив з того, що *«Комісія наділена повноваженнями щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду, проте ці повноваження не мають конституційної основи ... оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам»*.

КСУ також вказав, що *«орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу»*.

43. КСУ визнав неконституційними такі новели Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо дисциплінарної процедури:

- матеріали судової справи (їхні копії), пояснення від суддів чи прокурорів щодо судових справ надаються невідкладно, однак не пізніше трьох днів із дня отримання запиту;
- дисциплінарне провадження розпочинається після отримання скарги щодо дисциплінарного проступку судді, повідомлення про вчинення дисциплінарного проступку суддею або після самостійного виявлення членами ВРП з будь-якого

³² Суддя КСУ Ігор Сліденко: проблему суддів ВС може вирішити тільки Верховна Рада: <https://sud.ua/ru/news/publication/162540-suddya-ksu-igor-slienko-problemu-suddiv-vsu-mozhe-virishiti-tilki-verkhovna-rada>.

³³ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16.10.2019 р. № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 р. № 1798-VIII: http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_p_2020.pdf.

джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення суддею дисциплінарного проступку, або за ініціативою дисциплінарної палати, Комісії з питань доброчесності та етики чи ВККС у випадках, визначених законом;

- у разі відсутності судді, скажника розгляд дисциплінарної справи здійснюється дисциплінарною палатою без їхньої участі, крім випадків, коли суддя не був повідомлений або повідомлений із порушенням закону;

- суддя та скажник мають бути повідомлені про засідання дисциплінарної палати не пізніше ніж за три дні до дня його проведення та шляхом розміщення відповідної інформації на офіційному сайті ВРП.

44. Наразі Верховна Рада України не ухвалила закону, який привів би законодавство у відповідність до рішень КСУ. Проте положення законодавства, визнані неконституційними, втратили чинність.

У 2020 році КСУ виправив певні недоліки дисциплінарної процедури, на які вказала ВК у своєму Висновку³⁴. Наразі від законодавця очікується вжиття заходів для приведення законодавства у відповідність до рішення КСУ.

3.8. Спроби розв'язати проблеми після рішення КСУ

45. 22 червня 2020 року Президент України вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (№ 3711). Законопроектом запропоновано вилучити положення, які визнані неконституційними, а також:

- підпорядкувати ВККС Вищій раді правосуддя;
- розширити для цього повноваження ВРП;
- приєднати ВСУ до Верховного Суду та перевести суддів ВСУ до Верховного Суду.

46. 7 липня 2020 року до Верховної Ради України було подано два альтернативні до президентського законопроекти – № 3711-1 (внесений народним депутатом Я. Юришиним із фракції партії «Голос») та № 3711-2 (внесений народними депутатами з фракції партії «Слуга народу»).

Законопроект № 3711-1 на відміну від президентського проекту передбачає:

- збереження автономності ВККС від ВРП;
- запровадження механізму забезпечення доброчесності членів ВРП;
- удосконалення інституту дисциплінарної відповідальності судді через посилення ролі інспекторів у дисциплінарній процедурі;
- посилення ролі Громадської ради доброчесності через наділення правом подавати дисциплінарні скарги, організаційне забезпечення діяльності секретаріатом ВККС, збільшення мінімальної кількості голосів членів ВККС для подолання висновку Громадської ради доброчесності.

Законопроект № 3711-2 передбачає:

- створення кваліфікаційної палати у складі ВРП з одночасною ліквідацією ВККС і Громадської ради доброчесності;

³⁴ CDL-AD(2019)027-e – Opinion on the Legal framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e).

- створення Громадської ради міжнародних експертів як консультативного органу при ВРП для сприяння у виконанні її деяких повноважень;
- перейменування ВСУ у ВС зі створенням у ньому сенатів (шляхом зміни назви касаційних судів) та зміною керівництва суду.

47. 15 липня Комітет Верховної Ради України з питань правової політики розглянув ці законопроекти та рекомендував Верховній Раді України ухвалити у першому читанні президентський законопроект. Верховна Рада України не встигла це зробити на поточній сесії. Очікується, що це питання актуалізується на наступній сесії.

48. Необхідно зауважити, що лише законопроект №3711-1 торкається питання дисциплінарної відповідальності суддів, тоді як інші законопроекти практично оминають їх, обмежуючись вилученням неконституційних положень, які й так втратили чинність з ухваленням рішення КСУ. При цьому законопроект №3711-1 спрямований на імплементацію зобов'язань перед Міжнародним валютним фондом, узятих Україною у червні 2020 року:

Ми посилюємо верховенство права шляхом забезпечення незалежності, доброчесності та підзвітності судових органів. Ми забезпечимо те, що процеси добору суддів та дисциплінарні механізми (зокрема й у Верховному Суді) будуть здійснюватися особами з високим рівнем компетентності, довіри та доброчесності. ... У цьому напрямі, при забезпеченні узгодженості з Європейськими судовими стандартами та висновками Венеційської комісії, ми:

а. Внесемо зміни до закону про Вищу раду правосуддя з метою посилення якості відбору для того, щоб членами ВРП були люди з бездоганною репутацією та доброчесністю (до кінця жовтня 2020 року структурний маяк). Через поправки до закону про ВРП (Закон № 2016/1798-VIII) та відповідно до рішення Конституційного Суду, прийнятого у березні 2020 року, буде створено комісію для попередньої перевірки потенційних кандидатів у ВРП та оцінки їхньої доброчесності. Ця комісія проведе аналогічну одноразову перевірку діючих членів ВРП. Принаймні половина членів комісії будуть шанованими експертами з визнаними етичними стандартами та судовим досвідом, зокрема й із відповідним досвідом інших країн. Комісія надасть зазначеним експертам вирішальну роль та вирішальний голос. Крім того, поправками будуть визначені процедури та критерії процесу попереднього відбору кандидатів у ВРП, серед яких оголошення комісією про подання заявок. Далі комісія номінуватиме щонайменше двох кандидатів на кожну вакансію, які будуть направлені до відповідних органів призначення, визначених Конституцією, для остаточного відбору та затвердження. У разі негативної оцінки комісією діючого члена ВРП, комісія направить рекомендацію щодо звільнення відповідному органу з призначення.

б. Внесемо зміни до органічного закону про ВРП (Закон № 2016/1798-VIII) до кінця листопада 2020 року з метою створення постійного інспекційного підрозділу в межах ВРП. Цей підрозділ відповідатиме за проведення розслідувань дисциплінарних справ проти суддів та

надання ВРП рекомендацій щодо дисциплінарних дій та санкцій відносно суддів. Ми забезпечимо, щоб з метою забезпечення узгодженості у практиках розслідування, безперервності та об'єктивності у роботі над дисциплінарними справами до складу підрозділу увійшли постійні штатні працівники³⁵.

Пізніше ці зобов'язання посилено також угодою про макрофінансову допомогу від Європейського Союзу. 23 липня 2020 року Україна і Європейський Союз підписали Меморандум про взаєморозуміння і кредитну угоду, які серед іншого містять такі зобов'язання української влади:

Органи державної влади посилять незалежність, доброчесність та ефективне функціонування судової влади, органи влади приймуть поправки до закону про судову реформу, беручи до уваги висновки Венеційської комісії, зокрема й шляхом внесення законодавчих поправок для забезпечення:

... б) створення Комісії з питань етики з міжнародною участю, яка мала б повноваження: 1) здійснювати одноразову оцінку доброчесності та етичності членів Вищої ради правосуддя та рекомендувати їх звільнення органам обрання (призначення) у випадках виявлення невідповідності членів Вищої ради правосуддя стандартам; та 2) створення переліку попередньо відібраних кандидатів у Вищу раду правосуддя, з якого органи обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя будуть висувати свої кандидатури³⁶.

Належна імплементація цих зобов'язань сприятиме справедливості системи судової дисципліни, забезпечуючи вимоги доброчесності в діяльності ВРП та розділяючи функції перевірки інформації про дисциплінарні проступки (інспекційний підрозділ) і розгляду дисциплінарної справи (дисциплінарна палата).

³⁵ Див. п. 26 (а, б) Меморандуму про економічну і фінансову політику від 28 травня 2020 року: <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/CR/2020/English/1UKREA2020001.ashx>.

³⁶ Підписано угоду щодо отримання 1,2 млрд євро макрофінансової допомоги від ЄС: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidpisav-ugodu-shchodo-otrimannya-12-mlrd-evro-makrofinansovoyi-dopomogi-vid-yes?fbclid=IwAR2w8vTqeRnliqb21bTpDtmxmqDqLXvKMKm2Tir5P7dclXo038rGTAK>.

4. Опис реформованої системи суддівської дисципліни і невирішені питання

4.1. Дисциплінарний орган (незалежність)

49. Відповідно до ст. 131 Конституції України (після внесення змін до неї законом України від 2 червня 2016 року) ВРП складається з 21 члена, з яких 10 – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, 2 – призначає Президент України, 2 – обирає Верховна Рада України, 2 – обирає з'їзд адвокатів України, 2 – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, 2 – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Голова ВС входить до складу ВРП за посадою. Голова ВС обирається з числа суддів цього суду самими суддями на пленумі ВС.

Тобто більше половини у складі ВРП (11 з 21) – це судді, обрані суддями.

Станом на 1 серпня 2020 року у складі ВРП працюють 17 членів, 11 з яких є суддями, обраними суддями. Додатково ще двоє членів є суддями (одна з них у відставці) – вони були призначені Президентом України³⁷.

Не обрані до складу ВРП чотири члени – два представники від Верховної Ради України і по одному представникові від всеукраїнської конференції прокурорів і з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

50. Для розгляду дисциплінарних справ щодо суддів у складі ВРП утворено дисциплінарні палати. Відповідно до ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» до складу кожної дисциплінарної палати входить щонайменше чотири члени ВРП. При формуванні дисциплінарних палат ВРП має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці.

Станом на 1 серпня 2020 року у складі ВРП працюють три дисциплінарні палати, кожна з яких складається з 5 членів, 3 з яких є суддями, обраними з'їздом суддів України. У складі двох із цих палат також додатково до трьох суддів, обраних суддями, є по судді, які призначені до складу ВРП Президентом України.

Зважаючи на те, що член дисциплінарної палати, який є доповідачем (проводив перевірку фактів і фактично висуває звинувачення судді у вчиненні дисциплінарного проступку), не бере участі в ухваленні рішення, то принаймні половину складу дисциплінарної палати під час вирішення питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності становлять судді, обрані суддями.

Так само й у складі ВРП, яка розглядає скарги на рішення про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, – оскільки члени відповідної палати не беруть участь у вирішенні вимог скарги, то принаймні 8 із 17 членів ВРП, які здійснюють перегляд, є суддями, які обрані суддями. Це хоча не більшість, але «значна частина».

Цей склад дисциплінарних органів не викликає сумнівів у аспекті зауважень, які зазначив ЄСПЛ у справі Олександра Волкова. Крім того, рішення ВРП можуть бути оскаржені в суді звичайної юрисдикції.

³⁷ Склад ВРП: <https://hcj.gov.ua/rubric/sklad-vyshchovi-rady-pravosudnya>.

51. На час виконання повноважень члени ВРП з числа суддів та прокурорів відряджаються до ВРП зі збереженням за ними посад. При цьому з бюджету ВРП їм виплачується винагорода (у розмірі посадового окладу судді ВС, а якщо суддівська винагорода конкретного члена ВРП з числа судів є більшою, то у розмірі такої винагороди). Отже, питання про матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність від їхніх головних роботодавців формально зняте.

52. Генеральний прокурор України та міністр юстиції України не входять до складу ВРП на відміну від попередньої ВРЮ. Водночас у складі ВРП є два члени, призначені від всеукраїнської конференції працівників прокуратури (сьогодні фактично один, і той – з числа колишніх прокурорів). Однак, зважаючи на їхню роботу на постійній оплатній основі (протягом терміну повноважень у чотири роки), можна стверджувати про врахування зауважень ЄСПЛ.

Хоча після закінчення строку повноважень члена ВРП прокурор повертається у підпорядкування генерального прокурора України. Тому цілком імовірно, що прокурор може відчувати себе залежним від генерального прокурора України. Але проявів упередженості цих членів у зв'язку з наведеними обставинами наразі не зафіксовано.

53. Водночас навіть після внесення змін до Конституції України щодо правосуддя (обрання) призначення на посади членів ВРП може бути політизованим процесом, незважаючи на конкурсний добір.

Так, наприклад, незадовго до президентських виборів, 11 березня 2019 року Президент України П. Порошенко видав указ №65/2019, яким визначив процедуру проведення відкритого конкурсу на призначення членів ВРП за квотою Президента України та склад відповідної конкурсної комісії.

22 квітня 2019 року Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив заяву про забезпечення позову щодо заборони конкурсній комісії подавати Президенту України рекомендації щодо призначення будь-яких кандидатів³⁸.

Однак 11 травня 2019 року Президент України П. Порошенко обійшов цю судову заборону шляхом внесення змін до свого указу від 11 березня 2019 року. Змінами встановлено, що якщо конкурсна комісія не може ухвалити рішення про рекомендування кандидатів (незалежно від причин), рекомендованими для призначення членами ВРП вважаються кандидати, які внесено до переліку осіб, щодо яких проводиться спеціальна перевірка. 13 травня 2019 року глава держави призначив А. Василенка та М. Ісакова на посади членів ВРП³⁹, і вони набули повноважень, незважаючи на те, що не були оголошені переможцями конкурсу, як цього потребує закон.

10 червня 2019 року новообраний Президент України В. Зеленський так само без законних підстав скасував укази свого попередника про призначення А. Василенка та

³⁸ У липні 2020 року Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) повідомило підозру голові та деяким суддям цього суду за обставинами появи цієї ухвали. За даними слідства, голова суду, побоюючись, що конкурс до ВРП можуть виграти нелояльні до нього особи, доручив одному із суддів свого суду вивчити процедуру проведення конкурсу, виявити допущені порушення та підготувати позов для його подання до того самого суду від підставних осіб, щоб надалі скасувати результати конкурсу. Метою цих дій, за повідомленням НАБУ, було фактичне захоплення влади головою суду у ВРП шляхом введення до складу ради лояльних до себе членів. Ці дані підтверджено аудіозаписами. Аудіозаписи також містять розмови, які можуть свідчити про вплив голови суду на членів ВРП: <https://nabu.gov.ua/novyny/zlovzhyvannya-v-oask-novi-epizody-rozshyrovka-video>.

³⁹ Президент України призначив двох членів Вищої ради правосуддя, обійшовши судову заборону: https://pravo.org.ua/ua/review/points/may_2019_points.

М. Ісакова членами ВРП. Також він розпочав процедуру нового конкурсу на ці посади за відсутності відповідних вакансій⁴⁰.

На початку вересня створена Президентом України комісія рекомендувала до призначення шістьох кандидатів, із яких він мав призначити двох. З-поміж рекомендованих кандидатів 30 вересня 2019 року Президент України призначив членом ВРП лише суддю О. Блажівську. Тривалий час результати розгляду Президентом України інших рекомендованих кандидатур не були відомі.

30 жовтня 2019 року Президент України вирішив не призначати нікого іншого й оголосив ще один конкурс, сформувавши нову конкурсну комісію⁴¹. 4 лютого 2020 року Президент України призначив членом ВРП Тетяну Розваляєву, колишню суддю ВАСУ⁴².

Громадські організації розкритикували ці призначення, заявивши, що «(в) обох випадках Президент України у межах своєї квоти із запропонованих конкурсною комісією осіб мав можливість призначити до складу ключового кадрового органу в судовій системі фахівців із незаплямованою репутацією, які могли б стати агентами змін», однак призначив «на ключові посади зручних суддів»⁴³.

Консультативна рада європейських суддів⁴⁴ і ВК наголошують, що «щодо складу ради правосуддя, то при його формуванні варто уникати як політизації, так і корпоративності. Має бути знайдено відповідну рівновагу між членами ради, що є суддями, і тими, хто професійно не належить до судівництва»⁴⁵.

ВК також зазначала, що «корпоративізму можна уникнути, гарантуючи, що члени ... обрані їхніми колегами, не повинні мати вирішальний вплив як орган. Вони повинні бути корисно врівноважені представництвом громадянського суспільства»⁴⁶.

Чинне законодавче регулювання щодо незалежності ВРП та її дисциплінарних органів формально приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. Однак рекомендується взяти додаткових заходів, щоб на практиці система формування ВРП запобігала політизації чи корпоративності. Такі заходи повинні передбачати виконання зобов'язань перед Міжнародним валютним фондом та Європейським Союзом, про які йдеться у підрозділі 3.8.

4.2. Дисциплінарний орган (безсторонність)

54. Як уже зазначалося, член дисциплінарної палати – доповідач, який проводив

⁴⁰ Президент скасував укази попередника про призначення членів Вищої ради правосуддя: https://pravo.org.ua/ua/review/points/june_2019_points.

⁴¹ Президент призначив новий конкурс для добору члена Вищої ради правосуддя: https://pravo.org.ua/ua/review/points/November_points_2019.

⁴² Дії і заяви Президента В. Зеленського у сфері судової реформи є непослідовними: https://pravo.org.ua/ua/review/points/February_points_2020.

⁴³ Коаліція РПР закликає Президента зробити дієві кроки для перезавантаження органів суддівського врядування: <https://rpr.org.ua/news/koalitsiia-rpr-zaklykaie-prezydenta-zrobyty-diievi-kroky-dlia-perezavantazhennia-orhaniv-suddivskoho-vriadiuvannia>.

⁴⁴ Див. п. 16 Висновку Консультативної ради європейських суддів №10(2007) «Рада судівництва на службі суспільства»: <https://www.coe.int/en/web/cjcie/cjcie-opinions-and-magna-carta>.

⁴⁵ Див. п. 82 Мірила правовладдя, ухваленого ВК на 106-му пленарному засіданні (Венеція, 11-12 березня 2016 року): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).

⁴⁶ Див. п. 66 висновку ВК на проєкт перегляду Румунської конституції, схваленого ВК на 51-му пленарному засіданні (Венеція, 5-6 червня 2002 року): [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)012-E.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)012-E.aspx).

перевірку фактів, не бере участі в голосуванні щодо рішення дисциплінарної палати за наслідками дисциплінарного розгляду (ст. 50 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»), а члени дисциплінарної палати – не беруть участі навіть у розгляді ВРП скарги на рішення дисциплінарної палати. Член дисциплінарної палати, який був доповідачем у дисциплінарній палаті, має право виступити на засіданні ВРП під час розгляду такої скарги із доповіддю щодо рішення дисциплінарної палати (ст. 51 того самого закону).

На практиці голова ВС, яка обрана членом Великої палати ВС, куди суддя може оскаржити рішення ВРП, не входить до складу суду або відводиться у справах, де стороною є ВРП, оскільки вона за посадою є членом ВРП.

Це регулювання і практика усувають повторну участь у дисциплінарному провадженні на різних стадіях одного й того самого члена ВРП і сприяє дотриманню принципу безсторонності.

55. На практиці зафіксовано випадок порушення цих засад, але він отримав належну реакцію з боку ВС за наслідками оскарження.

Так, в одній зі справ Велика палата ВС встановила, що член ВРП В. Нежура брав участь у розгляді дисциплінарної справи в складі дисциплінарної палати, а пізніше – у перегляді її рішення у ВРП. Та обставина, що член ВРП В. Нежура на час перегляду вже не входив до складу дисциплінарної палати, яка ухвалила рішення, на думку Великої палати ВС, не мала правового значення, оскільки не допускається участь у перегляді рішення дисциплінарної палати членів ВРП, які ухвалювали оскаржене рішення дисциплінарної палати, адже ця участь, безумовно, впливає на об'єктивність та неупередженість ВРП під час розгляду скарги на рішення її дисциплінарної палати⁴⁷. Результатом таких помилок членів ВРП може бути уникнення суддею відповідальності.

Потрібно мати на увазі, що для констатації порушення значення має не факт належності члена ВРП до дисциплінарної палати, а факт участі його в розгляді дисциплінарної справи і повторної участі у перегляді у ВРП рішення дисциплінарної палати. Відповідно Велика палата ВС відхилила аргумент позивача, що член ВРП І. Артеменко брав участь у перегляді рішення дисциплінарної палати, до якої належав, оскільки І. Артеменко був у відпустці під час розгляду справи в дисциплінарній палаті й участі у цьому розгляді не брав⁴⁸.

56. Цілком імовірно, що члени ВРП в окремих випадках можуть свідомо допускати «помилки», які надалі даватимуть можливість уникнути відповідальності й неминучого звільнення. Тому Велика палата ВС скасувала рішення ВРП про звільнення судді лише через те, що член ВРП П. Гречківський, присутній під час розгляду питання про звільнення судді, не підписав ухвалене рішення:

«Як убачається з матеріалів справи та з онлайн-трансляції засідання ВРП від 31 жовтня 2017 року, член ВРП ОСОБА_7 був присутній на засіданні під час доповіді, надання пояснень представником ОСОБА_5 – адвокатом ОСОБА_3, до того ж йому заявлявся відвід адвокатом ОСОБА_3, в якому було відмовлено.

У витягу з протоколу засідання ВРП від 31 жовтня 2017 року № 59 зазначено, що член ВРП ОСОБА_7 залишив зал засідання до моменту видалення до нарадчої

⁴⁷ Див. постанову Верховного Суду від 21.06.2018 р. № 75042962.

⁴⁸ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 18.05.2018 р. № 74055362

кімнати, при цьому на відеозаписі зафіксовано, як він видаляється до нарадчої кімнати разом зі всіма членами ВРП, проте спірне рішення ВРП він не підписав.

Надаючи правову оцінку встановленим обставинам справи в сукупності із наведеними положеннями законодавства України, Велика палата Верховного Суду дійшла висновку про недотримання ВРП регламентованої процедури розгляду подання другої дисциплінарної плати ВРП щодо звільнення позивача із посади судді»⁴⁹.

Закон унеможливорює повторну участь члена ВРП у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність у різних ролях – як «обвинувача», «судді», «апеляційного судді». На практиці зафіксовано певні випадки порушення членами ВРП вимог щодо безсторонності, але щодо них є належна реакція з боку ВС.

4.3. Юридична визначеність (строки давності й строки провадження)

57. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 109) встановлено, що дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше 3 років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження.

Практика застосування положення про строки давності послідовна⁵⁰. Водночас можуть виникнути труднощі у застосуванні цього положення під час перегляду у ВРП справ суддів, які згадані у рішенні ЄСПЛ «Куликов та інші проти України»⁵¹.

58. Строки провадження за дисциплінарними скаргами також мають важливе значення, адже тривале перебування дисциплінарних скарг у провадженні, з одного боку, робить суддю вразливим, бо він перебуває у стані невизначеності, а з другого – створює враження безкарності й навіть дає можливість судді уникнути відповідальності, коли внаслідок тривалого зволікання з провадженням закінчуються строки давності.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (ст. 42 і 49) визначив, що дисциплінарне провадження здійснюється у розумний строк. Строк здійснення дисциплінарного провадження не повинен перевищувати шістдесят днів із моменту отримання дисциплінарної скарги (ч. 4 ст. 42)⁵². Водночас цей закон містить й інше регулювання: дисциплінарна палата розглядає дисциплінарну справу протягом 90 днів з дня її відкриття. Цей строк може бути продовжений не більше ніж на 30 днів у виключних випадках, у разі потреби додаткової перевірки обставин та/або матеріалів дисциплінарної справи (ч. 13 ст. 49). Наразі ця розбіжність зберігається.

Водночас варто звернути увагу, що дотримання цих строків – справа доброї волі членів ВРП, а їх порушення не має юридичних наслідків.

59. Попередні моніторинги засвідчили, що член ВРП може необґрунтовано довго проводити перевірку, а дисциплінарна палата після того – зволікати з розглядом питання про відкриття провадження.

⁴⁹ Постанова Верховного Суду від 31.01.2019 р. № 80081036.

⁵⁰ Див. Куйбіда Р. Аналітичний огляд стану втілення загальних заходів відповідно до рішень Європейського суду з прав людини у справах «Олександр Волков проти України» і «Салов проти України». – К., лютий 2018 р. – С. 17-18: <https://rm.coe.int/doc-3/168078f22d>.

⁵¹ Докладно про ці труднощі див. Куйбіда Р. Експертний звіт про виконання індивідуальних заходів за рішенням ЄСПЛ у справі «Куликов та інші проти України». – К., 20 жовтня 2019 р. – С. 23.

⁵² Це положення, внесені законом №193-IX, не було визнане неконституційним.

Наприклад, 26 січня 2018 року відбулося засідання першої дисциплінарної палати ВРП, де розглядалися питання про відкриття дисциплінарних справ. Скарги, які розглядались, надходили у вересні-жовтні 2017 року. 29 січня 2018 року друга дисциплінарна палата розглядала питання про відкриття скарг, які надходили у березні, серпні-вересні та грудні 2017 року. 31 січня 2018 року третя дисциплінарна палата приймала рішення за скаргами від липня, вересня, жовтня та листопада 2017 року. З порядків денних цих трьох засідань можна встановити, що проміжок між отриманням скарги до розгляду питання про відкриття провадження становив від 39 до 318 днів⁵³.

Крім того, є приклади недотримання чітких строків розгляду, які за законом відрховуються від відкриття провадження у справі⁵⁴.

Байдуже поводження зі строками розгляду з боку ВРП призводило також до уникнення суддями дисциплінарної відповідальності, адже дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше 3 років із дня вчинення проступку⁵⁵.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2016 року проблему уникнення відповідальності у такий спосіб знято, оскільки він усунув з обчислення трирічного строку давності час дисциплінарного провадження. Однак проблема тривалості строків дисциплінарного провадження, яка надовго ставить суддю у вразливий стан невизначеності, залишилася.

Закон щодо строків давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності досить чіткий, а практика застосування послідовна. Є деяка неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів, що були заявниками у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але вона долається на практиці⁵⁶.

Що ж стосується строків дисциплінарного провадження, то наразі вони законом регулюються суперечливо. Практика зволікання з вирішенням дисциплінарних справ досить поширена, що становить один із ризиків для незалежності суддів, адже що довше судді перебувають у стані невизначеності, то більш вразливими до впливів вони є.

4.4. Юридична визначеність (підстави відповідальності й пропорційність стягнень)

60. Підстави для притягнення судді до відповідальності досить детальні й передбачені у ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

61. Аналіз даних за 2017-2018 роки показав, що різні дисциплінарні палати та різні члени ВРП розглядали скарги щодо суддів із різним ступенем ретельності⁵⁷. Цей висновок можна підтвердити і даними, які навів недавній член ВРП А. Мірошніченко: за 2018 рік дисциплінарні палати притягнули до відповідальності 170 суддів, із них

⁵³ Химчук А., Колотило М. 8 проблем з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності: <https://dejure.foundation/longread/8-problems-of-disciplinary-proceedings>.

⁵⁴ Там само.

⁵⁵ Там само. У цій публікації наведено приклади такого довільного поводження зі строками, у яких можна побачити і свідоме маніпулювання ними.

⁵⁶ Див., наприклад, постанову Великої палати ВС від 25.06.2020 р. № 90458920.

⁵⁷ Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. Центр політико-правових реформ, липень 2018 р. – С. 7.

50 – на підставі перевірок, які провів лише один член ВРП⁵⁸. Обґрунтованість та послідовність рішень членів ВРП про залишення дисциплінарних скарг без розгляду неможливо проаналізувати, оскільки вони не оприлюднюються. Відсутні узагальнення ВРП, принаймні публічні, які могли б стати більш чітким орієнтиром у тому, за яких умов скарга має шанс бути розглянутою, а за яких – ні.

62. Замість колишніх двох видів дисциплінарних стягнень Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 109) визначено шість видів стягнень: від попередження до внесення подання про звільнення судді з посади.

Подання про звільнення судді з посади застосовується у разі, якщо:

- суддя допустив поведінку, що паплюжить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема й у питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду;
- суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашені дисциплінарні стягнення;
- встановлено факт недобросовісної поведінки судді, зокрема й здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди;
- суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- суддя не виконав вимоги рішення дисциплінарного органу про направлення до Національної школи суддів України або за результатами кваліфікаційного оцінювання після такого навчання не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні/неповні твердження у декларації доброчесності;
- суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду;
- суддя порушив обов'язок підтвердити законність джерела походження майна.

Під час обрання виду дисциплінарного стягнення щодо судді враховуються характер дисциплінарного проступку, його наслідки, особа судді, ступінь його вини, наявність інших дисциплінарних стягнень, інші обставини, що впливають на можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Дисциплінарне стягнення застосовується з урахуванням принципу пропорційності. За наявності непогашених дисциплінарних стягнень до судді має бути застосовано більш суворе дисциплінарне стягнення.

Законом визначено також види неналежної поведінки, за які не застосовуються окремі види стягнень.

⁵⁸ Насадюк А. Чистота обновлення [інтерв'ю з А. Мірошніченком]: <https://pravo.ua/articles/chistota-obnovlenija>.

63. За даними громадського моніторингу дисциплінарної практики ВРП, є випадки непослідовного застосування дисциплінарних стягнень за схожі проступки (наприклад, за керування автомобілем у стані сп'яніння) або непропорційних стягнень, що ставить під сумнів не лише дотримання принципу пропорційності, а й безсторонності; є вади в обґрунтуванні рішень ВРП, що підтверджено практикою Великої палати ВС; щодо певних суддів створюються умови для уникнення дисциплінарної відповідальності; не сформовані чіткі орієнтири, за яких умов дисциплінарна скарга буде розглянута, а за яких – ні, яка поведінка і в який спосіб передбачатиме покарання. Також статистичні дані вказують на те, що ступінь ретельності дослідження обставин суттєво відрізняється залежно від члена ВРП⁵⁹.

Законодавство визначає підстави для дисциплінарної відповідальності судді, а також дає широкі можливості для справедливого покарання судді з дотриманням принципу пропорційності.

Проте, незважаючи на покращення ситуації з правовим регулюванням дисциплінарної відповідальності суддів із часу ухвалення рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, наразі дисциплінарна практика потребує вдосконалення, адже вона не є достатньо послідовною; існують вади в обґрунтуванні рішень та пропорційності обраних стягнень; ступінь ретельності дослідження обставин відрізняється залежно від члена ВРП.

4.5. Право на ефективний перегляд

64. Суддя може оскаржити рішення дисциплінарної палати лише до ВРП. Скаржник також має право оскаржити рішення дисциплінарної палати до ВРП за наявності дозволу дисциплінарної палати на таке оскарження. Скарга має бути подана не пізніше десяти днів з дня ухвалення рішення дисциплінарної палати. ВРП може поновити цей строк, якщо він був пропущений із поважних причин (ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

65. Перегляд здійснюється за правилами дисциплінарного розгляду, тобто із заслуховуванням фактів та розглядом правових питань. За результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати ВРП має право:

- скасувати повністю рішення дисциплінарної палати про накладання дисциплінарного стягнення та закрити дисциплінарне провадження;
- скасувати частково рішення дисциплінарної палати про накладання дисциплінарного стягнення та ухвалити нове рішення;
- змінити рішення дисциплінарної палати, застосувавши інший вид дисциплінарного стягнення;

⁵⁹ Див. приклади у виданнях: Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. Центр політико-правових реформ, липень 2018 р. – С. 18-20; Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2017 рік / Р. Куйбіда, М. Серета, Р. Смалюк, А. Химчук. – К.: Центр політико-правових реформ, 2018. – С.16-21: <https://pravo.org.ua/img/zstored/files/AltReport%202017%20Final.pdf>; Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2018 рік / Смалюк Р., Серета М. – К.: Центр політико-правових реформ, 2019. – С. 36: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/2018-151033990>; Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2019 рік / Куйбіда Р., Смалюк Р., Серета М. – К.: Центр політико-правових реформ, 2020. – С. 22: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/CPLR-Shadow-report-on-judges-independence-2019.pdf>; Химчук А., Колотило М. 8 проблем з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності: <https://dejure.foundation/longread/8-problems-of-disciplinary-proceedings#9>; Насадюк А. Чистота оновлення [інтерв'ю з А. Мірошниченком]: <https://pravo.ua/articles/chistota-obnovlenja>.

- скасувати повністю або частково рішення дисциплінарної палати про відмову в притягненні до дисциплінарної відповідальності судді та ухвалити нове рішення;
- залишити рішення дисциплінарної палати без змін.

66. Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається ВРП лише після розгляду ВРП скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене⁶⁰. Це регулювання може затягувати в часі остаточне вирішення питання. Доцільно, щоб подання про звільнення розглядалося в одному засіданні із розглядом скарги на рішення дисциплінарної палати, й у разі відхилення скарги ВРП приймала рішення про звільнення судді з посади.

67. Рішення ВРП за результатами перегляду рішення дисциплінарної палати може бути оскаржене до Великої палати ВС.

68. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (ст. 52) обмежив повноваження Великої палати ВС скасовувати рішення ВРП до виключно процедурних підстав:

- склад ВРП, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати;
- рішення не підписано будь-ким із складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні;
- суддя не був належним чином повідомлений про засідання ВРП, – якщо було ухвалено рішення не на його користь;
- рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків.

69. У контексті цих обмежень Велика палата ВС послідовно наголошує, що вона є судовим органом, який має повну юрисдикцію щодо розгляду скарг на рішення ВРП. Для цього вона надає розширене тлумачення останньому із зазначених пунктів («рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків») і вдається до ретельного аналізу мотивів рішень ВРП та їх обґрунтованості⁶¹.

Велика палата ВС вважає, що цей пункт не можна тлумачити лише формально, тобто як такий, що унеможливорює оскарження та скасування рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення її дисциплінарної палати, лише тому, що таке рішення містить посилання на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків. Насправді значення має, які підстави могли бути застосовані для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, а також який зміст мотивів, наведених у відповідному рішенні ВРП⁶².

Навіть більше, практика Великої палати ВС вказує на те, що для забезпечення повної юрисдикції щодо перегляду справи вона не вважає себе зв'язаною підставами, що зазначені у ст. 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». З посиланням на рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, а також у справі «Краска проти Швейцарії»

⁶⁰ Див. п. 17.3 Регламенту ВРП в редакції рішення ВРП від 14.06.2018 р. № 1856/0/15-18: https://hci.gov.ua/sites/default/files/reglament_zminy_04.02.2020.docx.

⁶¹ Див., наприклад, постанови Верховного Суду від 30.06.2018 р. №77607657, від 13.12.2018 р. № 79088981, від 19.01.2019 р. № 79883408.

⁶² Див. постанову Верховного Суду від 29.11.2018 р. № 79365486.

Велика палата ВС дійшла висновку, що ефективність справедливого розгляду досягається тоді, коли сторони процесу мають право представити перед судом ті аргументи, які вони вважають важливими для справи; при цьому такі аргументи мають бути почуті, тобто ретельно розглянуті судом. Через це вона визнала необхідним повно та всебічно перевірити оскаржене рішення ВРП, зокрема, але не виключно на предмет його відповідності вимогам ст. 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»⁶³.

70. Питання меж судового перегляду виявилось непростим для Великої палати ВС. Спочатку вона спробувала відмовитися від оцінювання пропорційності застосованого дисциплінарного стягнення:

«З урахуванням закріплених у законі особливостей статусу ВРП як колегіального, незалежного, конституційного органу державної влади та суддівського врядування, а також тих завдань, які покладено на нього в силу такого статусу, Велика Палата Верховного Суду вважає, що обрання виду і характеру стягнення за результатами дисциплінарного провадження щодо судді, в тому числі вирішення питання щодо його пропорційності, належить до виключної компетенції цього органу і суд не має права підміняти його»⁶⁴.

Однак ця позиція була висловлена один раз і надалі Велика палата ВС вдавалася до аналізу пропорційності застосованого дисциплінарного стягнення, якщо позивач це оспорував⁶⁵.

71. Аналіз практики ВС свідчить про те, що за результатами розгляду, у разі задоволення позову судді, суд скасовує лише рішення ВРП, але не рішення дисциплінарної палати про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Це зумовлено законодавчою вимогою, що у разі скасування судом рішення ВРП, ухваленого за результатами розгляду скарги на рішення дисциплінарної палати, Вища рада правосуддя розглядає відповідну дисциплінарну справу повторно (ст. 51 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»).

Крім того, Велика палата ВС позбавлена можливості скасувати рішення ВРП про звільнення судді з посади за істотний дисциплінарний проступок в одному провадженні з розглядом позову про оскарження рішення Вищої ради правосуддя за результатами оскарження подання дисциплінарної палати про звільнення. Адже рішення ВРП про звільнення, за законом, як і більшість інших рішень ВРП, можуть бути оскаржені спочатку до КАС ВС, а лише потім апеляційну скаргу можна подати до Великої палати ВС. У разі заявлення скарг на ці рішення в одному позові Велика палата ВС роз'єднує їх і позовні вимоги щодо рішення ВРП про звільнення пересилає на розгляд КАС ВС⁶⁶.

Доцільно передбачити, щоб ВС мав право дати оцінку первинному рішенням дисциплінарного органу, а також усім похідним рішенням ВРП, й у разі потреби міг скасувати усі рішення в одному провадженні. Це сприяло б швидшому зняттю із судді необґрунтованих дисциплінарних стягнень та досягненню юридичної визначеності.

Крім того, доцільно наділити Велику палату ВС повноваженням відразу вжити всіх заходів для відновлення прав незаконно покараного судді – від поновлення на роботі

⁶³ Див. постанови Верховного Суду від 14.05.2019 р. № 81691845, від 13.02.2020 р. № 88138151.

⁶⁴ Див. постанову Верховного Суду від 30.08.2018 р. № 77607657.

⁶⁵ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 14.05.2019 р. № 81691845.

⁶⁶ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 21.06.2018 р. № 75042962.

(зобов'язати відповідний суд поновити у штаті) до відшкодування недоотриманих коштів. Це запобігало б появі в судах нижчого рівня додаткових судових процесів із метою виконання рішення Великої палати ВС.

Чинне законодавче регулювання перегляду рішень у дисциплінарних справах загалом приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. У деяких випадках недоліки законодавства (наприклад, щодо повноти судового перегляду рішень ВРП) виправляє судова практика, яка забезпечує таку повноту перегляду.

Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається Вищою радою правосуддя лише після розгляду ВРП скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене. При цьому рішення ВРП за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої палати ВС, а рішення про звільнення – до КАС ВС. Це регулювання може затягувати в часі остаточне вирішення питання.

Доцільно зменшити кількість юридичних процедур для остаточного вирішення питань щодо судді – подання про звільнення має вирішуватися в одному засіданні із розглядом скарги на рішення дисциплінарної палати, а оскарження цього рішення ВРП має відбуватися у Великій палаті ВС. Крім того, варто наділити Велику палату ВС повноваженням відразу вживати заходів для відновлення прав незаконно покараного судді – від поновлення на роботі (зобов'язати відповідний суд поновити у штаті) до відшкодування недоотриманих коштів.

4.6. Незалежність та безсторонність на стадії перегляду справи судом

72. У справах Волкова і Денісова ЄСПЛ зауважив, що судовий перегляд рішення щодо звільнення судді здійснювався суддями, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це не могло забезпечувати незалежність та безсторонність цих суддів.

73. Судді нового ВС, який має компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію ВРП. Це може вплинути на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС, адже Верховний Суд ухвалює рішення як на користь ВРП, так і на користь суддів, які потерпіли від порушень, допущених Вищою радою правосуддя. Крім того, ВС аналізує рішення ВРП більш докладно, ніж від нього це потребує закон, аби забезпечити повноцінний розгляд аргументів скажників.

74. Наразі немає нагальної потреби та єдиних пропозицій, як можна розірвати замкнуте коло, коли судді ВС підпадають під юрисдикцію ВРП, а її рішення – під юрисдикцію цього суду.

Можна сформулювати такі пропозиції щодо внесення змін до закону:

- зважаючи на формальну відповідність ВРП вимогам щодо незалежності й безсторонності, завершити у ній процедуру перегляду рішення дисциплінарної палати. Однак у цьому випадку постане проблема, що рішення ВРП будуть остаточними і не оскаржуватимуться до суду;
- вивести суддів ВС, які переглядають рішення ВРП, за межі дисциплінарної юрисдикції ВРП, але тоді постане проблема неможливості притягнення таких суддів до дисциплінарної відповідальності.

З урахуванням вказаного, запропоновані пропозиції не є оптимальними для прийняття.

Судді нового ВС, які мають компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію ВРП. Практика свідчить, що це здебільшого не впливає на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС⁶⁷.

⁶⁷ У 2020 році виникла ситуація, яка поставила під сумнів правильність цього висновку. Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, розглянувши спір, зобов'язав ВРП надати особі інформацію, яка є публічною, і згідно з законом постановив негайно виконати рішення (рішення № 88149996). ВРП не виконувала рішення, а тому суд за ініціативою позивача зобов'язав Вищу раду правосуддя подати звіт про виконання рішення (ухвала № 88575393). Але й це не було зроблено, тому позивач ініціював накладення на голову ВРП штрафу за неподання звіту. ВРП заявила суддям відвід, посиляючись на те, що судді своїм рішенням вчинили втручання суду в діяльність ВРП як розпорядника інформації. У задоволенні відводу було відмовлено. Але судді взяли самовідвід, оскільки ВРП, оскарживши первинне рішення до Великої палати ВС, подали також клопотання про надання оцінки діям суддів у вигляді окремої ухвали, а це надалі може стати підставою для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. У позивача у справі об'єктивно може виникнути підозра, що судді прийматимуть рішення під тиском дисциплінарного органу (ухвала № 90497880).

Висновки та рекомендації

1. Нагляд за виконанням та прогрес у житті загальних заходів. ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України» підняв низку проблем незалежності та підзвітності суддів, які вимагали від України конституційного і законодавчого вирішення.

КМРЕ, наглядаючи за виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ Волкова у період з 2014-2020 рр., позитивно відзначив ужиття заходів загального характеру, що стосувалися реформування системи судової дисципліни та просування по службі через внесення змін до Конституції України, законодавства, а також ужиття практичних і організаційних заходів. Отже, Україна суттєво вдосконалила законодавство для вирішення проблем, констатованих у рішеннях ЄСПЛ у групі справ Волкова. Водночас КМРЕ очікує від української влади вирішення питань щодо: негативних наслідків судової реформи, ініційованої у 2019 році; перегляду справ суддів, звільнених Верховною Радою України незадовго до набрання чинності змін до Конституції України щодо правосуддя; послідовності практики ВРП у застосуванні дисциплінарних санкцій; застосування кримінальних проваджень за ухвалення суддями завідомо неправосудних рішень.

2. Сучасна система суддівської дисципліни. Чинне законодавче регулювання щодо незалежності ВРП та її дисциплінарних органів приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. Однак система формування ВРП на практиці виявилася сприятливою для політизації і корпоративності.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» унеможливив повторну участь члена ВРП у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність у різних ролях – «обвинувача», «судді», «апеляційного судді». Однак є дані, зокрема й підтверджені рішеннями ВС, що ВРП не завжди дотримується вимог щодо безсторонності; також є серйозні занепокоєння щодо відповідності окремих членів ВРП критеріям доброчесності й професійної етики. Україна відреагувала на ці проблеми, взявши зобов'язання перед Міжнародним валютним фондом до кінця жовтня 2020 року запровадити попередню перевірку доброчесності кандидатів до ВРП, а також чинних членів Вищої ради правосуддя незалежною комісією. Аналогічні зобов'язання Україна взяла перед Європейським Союзом.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя» чітко врегулював строки давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а практика застосування послідовна. Є деяка неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів, що були заявниками у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але вона долається на практиці.

Що ж стосується строків дисциплінарного провадження, то наразі вони законом регулюються суперечливо. Практика зволікання з вирішенням дисциплінарних справ досить поширена, що становить один із ризиків для незалежності суддів, оскільки що довше судді перебувають у стані невизначеності, то більш уразливими до впливів вони є.

Законодавство визначає підстави для дисциплінарної відповідальності судді, а також дає широкі можливості для справедливого покарання судді з дотриманням принципу пропорційності. Незважаючи на покращення ситуації із законодавчим регулюванням інституту дисциплінарної відповідальності суддів та процедури

розгляду дисциплінарних справ із часу ухвалення рішення ЄСПЛ у справі Олександра Волкова, наразі дисциплінарна практика потребує вдосконалення, адже, за даними досліджень фахових громадських організацій, вона не достатньо послідовна; є вади в обґрунтуванні рішень та пропорційності обраних стягнень, щодо певних суддів створюються умови для уникнення дисциплінарної відповідальності; не сформовано чіткі орієнтири, за яких умов дисциплінарна скарга буде розглянута, а за яких – ні, яка поведінка і в який спосіб передбачатиме покарання; ступінь ретельності дослідження обставин відрізняється залежно від члена ВРП.

Україна у межах кредитної програми Міжнародного валютного фонду зобов'язалася посилити ВРП постійним інспекційним підрозділом у межах ВРП, щоб забезпечити узгодженість у практиках розслідування, безперервність та об'єктивність у роботі над дисциплінарними справами.

Чинне законодавче регулювання перегляду рішень у дисциплінарних справах загалом приведено у відповідність до вимог, викладених у рішеннях ЄСПЛ з групи справ Волкова. У деяких випадках недоліки законодавства (наприклад, щодо повноти судового перегляду рішень ВРП) виправляє судова практика, яка забезпечує таку повноту перегляду.

Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається ВРП лише після розгляду Вищою радою правосуддя скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене. При цьому рішення ВРП за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої палати ВС, а рішення про звільнення – до КАС ВС. Це регулювання може затягувати в часі остаточне вирішення питання.

Судді нового ВС, які мають компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію Вищої ради правосуддя. Практика свідчить, що це поки що не впливає системно на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС.

Вирішення проблем системи суддівської дисципліни, констатованих у рішеннях ЄСПЛ у групі справ «Олександр Волков проти України»

<i>Проблема</i>	<i>Як вирішена</i>	<i>Супутні невирішені проблеми</i>
<i>[щодо незалежності та безсторонності ВРЮ]</i>		
Переважну більшість членів ВРЮ складали особи, які не є суддями та обрані або призначені безпосередньо органами виконавчої та законодавчої влади. Судді становили зовсім невелику частину складу ВРЮ.	<i>Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні.</i> У Конституції України визначено, що з 21 члена ВРП 11 є суддями, обраними суддями. На практиці у складі ВРП є 17 членів (інші посади – вакантні на початок липня	Система формування ВРП на практиці виявилася сприятливою для політизації та корпоративності цього органу, що становить загрозу його незалежності.

	2020 р.). 11 із цих членів є суддями, обраними суддями. Додатково ще 2 члени є суддями (одна у відставці) – їх призначив Президент України.	
Лише чотири члени ВРЮ працювали в ній на постійній основі. Інші члени працювали та отримували свою зарплату поза межами ВРЮ, що неминуче означало їхню матеріальну, ієрархічну та адміністративну залежність від їхніх головних роботодавців.	Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Всі члени ВРП працюють лише у Вищій раді правосуддя протягом строку повноважень і отримують тут винагороду (крім голови ВС, що входить до ВРП за посадою).	Оновлена Конституція заборонила обіймати посаду члена ВРП два строки поспіль. Однак два члени ВРП були обрані на ці посади повторно, вони й досі обіймають ці посади (станом на початок липня 2020 р.). Друге обрання було вмотивоване тим, що вперше їх було обрано членами ВРЮ, і повноваження членів ВРП вони набули вже у процесі реорганізації, тож це не є повторним обранням. Проте правильність такого тлумачення Конституції викликає сумніви і численні дискусії.
Присутність генерального прокурора у ВРЮ, яка мала повноваження щодо призначення суддів, застосування до них дисциплінарних заходів та їхнього звільнення, створювала ризик того, що у цих справах судді не діятимуть безсторонньо, або що генеральний прокурор України не діятиме безсторонньо щодо тих суддів, чиї рішення він не схвалює. Те саме стосується й інших членів ВРЮ, призначених	Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Генеральний прокурор не входить до складу ВРП. Сьогодні призначений лише один член всеукраїнською конференцією працівників прокуратури (з числа колишніх прокурорів). Має бути призначений ще один.	-

від всеукраїнської конференції працівників прокуратури.		
Члени ВРЮ, які здійснювали перевірку щодо судді та направили подання про його звільнення, згодом взяли участь у голосуванні щодо рішення про його звільнення з посади.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Член ВРП, який здійснював перевірку, не бере участі в голосуванні. А члени дисциплінарної палати не беруть участі у перегляді рішення палати у ВРП. Тобто закон унеможливив повторну участь члена ВРП у вирішенні питання про дисциплінарну відповідальність у різних ролях – «обвинувача», «судді», «апеляційного судді».	На практиці були випадки, коли членів ВРП звинувачували у порушенні вимог щодо безсторонності. Деякі порушення вимог безсторонності членами ВРП підтверджено рішеннями ВС.
Були інші ознаки особистої упередженості певних членів ВРЮ до заявника. Водночас процедури відводу членів ВРЮ не існувало.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Закон установив механізм відводу членів ВРП.	Див. попередній пункт.
[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії розгляду справи парламентом]		
Голова парламентського комітету та один із його членів були також членами ВРЮ і приймали рішення у справі судді на обох рівнях (ВРЮ і парламенту). Відповідно при розгляді подань ВРЮ вони не могли бути безсторонніми. Крім того, голова комітету разом із двома його членами клопотав перед ВРЮ про призначення перевірки	Проблему вирішено на конституційному рівні. Парламент не має жодного стосунку до кар'єри чи звільнення судді.	-

можливих порушень із боку судді.		
Пленарне засідання парламенту не було належним місцем для розгляду питань факту та права, оцінки доказів та юридичної кваліфікації фактів. На цій стадії розгляд справи обмежувався ухваленням обов'язкового рішення, що ґрунтувалося на висновках, яких дійшли ВРЮ та парламентський комітет.	Проблему вирішено на конституційному рівні. Парламент не має жодного стосунку до кар'єри чи звільнення судді.	-
[щодо «достатності перегляду» справи судом]		
Нездатність ВАСУ формально скасувати оскаржені рішення та відсутність норм, що регулюють подальший хід дисциплінарного провадження, породжує певну невизначеність щодо того, якими мають бути дійсні правові наслідки такого судового визнання.	Проблему вирішено на законодавчому рівні частково. Велика палата ВС має широкі повноваження для відновлення прав судді, до якого незаконно було застосоване дисциплінарне стягнення. У разі скасування рішення ВРП в суді вона повинна провести повторний розгляд справи.	Є процесуальні ускладнення: рішення ВРП за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої палати ВС, а рішення про звільнення – до Касаційного адміністративного суду у складі ВС. Це регулювання затягує в часі остаточне вирішення питання. Також ВС хоч і може скасувати рішення про звільнення, але не розглядає похідні вимоги до Державної судової адміністрації України чи суду, пов'язані з практичним відновленням на посаді та стягненням втраченої винагороди, якщо ці вимоги не реалізуються добровільно.
Твердження заявника про відсутність безсторонності	Проблему вирішено на практиці. Закон обмежує	

з боку членів ВРЮ та парламентського комітету не були розглянуті в суді з необхідною ретельністю.	підстави для судового перегляду і скасування рішень ВРП. Проте цей недолік законодавства виправляє практика ВС, який забезпечує повноту перегляду, даючи розширювальне тлумачення відповідним нормам закону.	-
Твердження заявника про незаконність процедури голосування у парламенті було розтлумачено як скарга на неконституційність відповідної постанови парламенту. У такий спосіб ВАСУ ухилився від розгляду цього питання, залишивши його КСУ, безпосереднього доступу до якого заявник не мав.	Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Верховний Суд розглядає питання і конституційності, і законності рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності. З 2017 року після проходження судових інстанцій учасник справи може звернутися до КСУ з конституційною скаргою на закон, який було застосовано у його справі.	-
[щодо «незалежності та безсторонності» на стадії перегляду справи судом]		
Судовий перегляд здійснювався суддями ВАСУ, які також перебували у межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це означає, що щодо цих суддів також могло бути порушене дисциплінарне провадження у ВРЮ. З огляду на широкі повноваження ВРЮ щодо кар'єри суддів (призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної	Проблему не вирішено. Судді нового ВС, який має компетенцію переглядати рішення ВРП, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію ВРП.	На практиці поки що не виглядає, що це має системний вплив на незалежність та об'єктивність перегляду у ВС.

відповідальності та звільнення з посади), а також на відсутність захисних механізмів незалежності та безсторонності ВРЮ, судді ВАСУ при розгляді справи заявника, в якій однією зі сторін була ВРЮ, не могли забезпечувати «незалежність та безсторонність».		
[щодо забезпечення юридичної визначеності]		
Такий підхід, коли строк притягнення до дисциплінарної відповідальності у дисциплінарних справах, які стосуються суддів, є невизначеним, становить серйозну загрозу принципові юридичної визначеності.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Закон чітко врегулював строки давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, а практика застосування послідовна.	Є деяка неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів, що були заявниками у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але вона долається на практиці.
Рішення про звільнення судді з посади було проголосоване при відсутності більшості народних депутатів. Присутні на пленарному засіданні народні депутати свідомо та незаконно голосували за своїх численних відсутніх колег.	Проблему вирішено на конституційному рівні. Парламент не має жодного стосунку до кар'єри чи звільнення судді.	-
Не існувало будь-яких керівних принципів та не було практики, які встановлювали б послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги».	Проблему вирішено на конституційному/законодавчому рівні. Таку підставу, як «порушення присяги», замінено більш конкретною підставою для звільнення з посади судді – вчинення істотного	Обґрунтованість та послідовність рішень членів ВРП про залишення дисциплінарних скарг без розгляду неможливо проаналізувати, оскільки вони не оприлюднюються. Ступінь ретельності

	дисциплінарного проступку.	дослідження обставин дуже відрізняється залежно від члена ВРП. Відсутні узагальнення, які могли б стати чітким орієнтиром у тому, за яких умов дисциплінарна скарга має шанс бути розглянутою, а за яких – ні, яка поведінка і в який спосіб передбачатиме покарання.
Національне законодавство не передбачало відповідної шкали стягнень за дисциплінарні порушення та не містило правил забезпечення їхнього застосування відповідно до принципу пропорційності.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Замість колишніх двох видів дисциплінарних стягнень законом визначено шість видів стягнень: від попередження до внесення подання про звільнення судді з посади. Є певні законодавчі орієнтири, за яку поведінку які стягнення застосовуються.	Є випадки непослідовного застосування дисциплінарних стягнень за подібні проступки або вочевидь непропорційних стягнень.
[щодо дотримання вимоги «суду, встановленого законом»]		
Справу повинна була розглядати виключно спеціальна палата ВАСУ. Ця спеціальна палата мала бути створена згідно з рішенням голови ВАСУ; особовий склад зазначеної палати визначав голова та затверджувала президія зазначеного суду. Проте до того, як були здійснені ці дії, п'ятирічний строк повноважень голови ВАСУ сплив.	Проблему вирішено на законодавчому рівні. Перегляд рішення ВРП за наслідками оскарження дисциплінарного стягнення здійснює за позовом судді Велика палата ВС.	-

Рекомендації:

1) для забезпечення належного функціонування дисциплінарної системи щодо суддів через імплементацію рішень КСУ та рекомендацій ВК доцільно подолати розрив між нормами, що закладені в законодавстві, та реальною практикою, зокрема:

- шляхом запровадження процедур перевірки доброчесності кандидатів – може розглядатися як позитивний крок, щоб подолати практику здійснення політичних та інших впливів на процес відбору і призначення (обрання) членів цього органу;

- у разі створення органу, компетентного проводити перевірку відповідності членів ВРП вимогам доброчесності та професійної етики, за наслідками якої може бути, зокрема, припинено повноваження члена ВРП, що не відповідає цим вимогам, такий орган має бути незалежним від законодавчої та виконавчої влади, а також від самої ВРП⁶⁸; члени ВРП не повинні входити до складу цього органу⁶⁹, але їм має бути забезпечено право на доступ до матеріалів, право бути вислуханими, право на захист і право оскаржити кінцеве рішення у ВС⁷⁰;

- залучення представників міжнародної спільноти до цих процедур у межах обмеженого періоду може розглядатися як позитивний крок у забезпеченні більш високих стандартів безсторонності та доброчесності⁷¹;

- переглянути правила дисциплінарної процедури у бік покращення справедливості та ефективності: встановити реалістичні строки дисциплінарного провадження, а також строки отримання пояснень та надсилання викликів, достатні для належної підготовки; відновити положення про те, що неприбуття судді може бути причиною для відкладення розгляду лише один раз (необхідно розробити і внести зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя», компетентні органи – Міністерство юстиції України і Верховна Рада України);

2) для забезпечення послідовної і передбачуваної дисциплінарної практики доцільно провести узагальнення рішень у дисциплінарних справах дисциплінарних палат, ВРП і ВС, зокрема щодо юридичної кваліфікації діянь та пропорційності стягнень, а також рішень членів ВРП про повернення без розгляду дисциплінарних скарг, результати узагальнення оприлюднити у зручній і зрозумілій формі, зокрема, у вигляді індикаторів, які виключають дисциплінарне провадження, а також видів дисциплінарно караної поведінки із відповідними їй дисциплінарними стягненнями;

3) доцільно зменшити кількість юридичних процедур для остаточного вирішення питання щодо законності дисциплінарних санкцій:

⁶⁸ «Орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу». Див. п. 6.1 мотивувальної частини рішення КСУ № 4-р/2020: <http://www.ccu.gov.ua/docs/3050>.

⁶⁹ Щоб уникнути упередженості та «подвійного» голосування, про яке йдеться у п. 73 висновку ВК про законодавче регулювання в Україні ВС і органів суддівського врядування CDL-AD(2019)027: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e).

⁷⁰ «Українська Конституція мовчить з питання, який орган є компетентним звільняти члена ВРП і з яких підстав. Загалом така компетенція може бути встановлена звичайним законом». Див. п. 70 висновку ВК про законодавче регулювання в Україні ВС і органів суддівського врядування CDL-AD(2019)027: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)027-e). Див. також п. 150-157 висновку Діани Коватчевої щодо рішень КСУ № 2-р/2020 і № 4-р/2020: <https://rm.coe.int/expert-assessment-ccu-ukr/16809e4d99>.

⁷¹ Див. п. 131-132 висновку Діани Коватчевої щодо рішень КСУ № 2-р/2020 і № 4-р/2020: <https://rm.coe.int/expert-assessment-ccu-ukr/16809e4d99>.

- подання дисциплінарної палати про переведення судді до суду нижчого рівня, відсторонення судді з направленням до Національної школи суддів України, звільнення судді з посади, відсторонення має вирішуватися в одному засіданні ВРП із розглядом скарги на рішення дисциплінарної палати, якщо така надійшла *(необхідні зміни до Регламенту ВРП)*;

- оскарження рішення ВРП про відмову в задоволенні скарги та переведення судді до суду нижчого рівня, відсторонення судді з направленням до Національної школи суддів України, звільнення судді з посади має відбуватися у Великій палаті ВС за правилами апеляційного перегляду. Варто наділити Велику Палату ВС повноваженням одразу вжити заходів для відновлення прав незаконно покараного судді – від поновлення на роботі (зобов'язати відповідний суд поновити у штаті) до відшкодування недоотриманих коштів у разі визнання безпідставним притягнення судді до дисциплінарної відповідальності *(необхідно розробити і внести зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя» і Кодексу адміністративного судочинства України)*;

4) під час підготовки важливих змін до законодавства, які стосуються організації та функціонування судової влади, забезпечувати проведення глибоких консультацій із залученням усіх зацікавлених сторін, передусім представників судової влади, експертної спільноти, громадянського суспільства;

5) для всебічної оцінки прогресу у виконанні рішень ЄСПЛ у групі справ Волкова, крім документів від уряду і сторін, брати до уваги доповіді про стан забезпечення незалежності суддів, які щорічно оприлюднює ВРП, а також альтернативні доповіді про стан забезпечення незалежності суддів, які готують громадські організації, інші аналітичні документи проєктів міжнародної технічної допомоги, аналітичних центрів та ін.

2. ІНФОГРАФІКА

Перебіг ключових реформ у дисциплінарній системі щодо суддів

2014	Квітень	<i>Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»</i>	■ суд отримав достатні повноваження для відновлення порушених прав незаконно звільненого судді
2015	Березень	<i>Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд»</i>	■ члени Вищої ради юстиції здійснюють свої повноваження на постійній основі ■ виключена участь члена Вищої ради юстиції, який здійснював перевірку і вніс подання про звільнення судді, в ухваленні рішення щодо судді ■ впроваджена процедура відводу члена Вищої ради юстиції ■ з'ясування підстав для звільнення судді з посади за порушення присяги відбувається в дисциплінарній процедурі ■ впроваджено строк давності (три роки) для притягнення до дисциплінарної відповідальності ■ конкретизовано підстави для звільнення судді «за порушення присяги» ■ широка шкала дисциплінарних стягнень (6 замість 2)
2016	Вересень	<i>Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо правосуддя»</i>	■ у складі Вищої ради правосуддя (раніше Вища рада юстиції) 11 членів з 21 – судді, обрані суддями (з 2019 року), виключено Генерального прокурора та Міністра юстиції України ■ конституційна заборона суміщати членство у Вищій раді правосуддя із іншою діяльністю Верховну Раду України і Президента України усунуто від вирішення питання звільнення судді з посади ■ «порушення присяги» як підставу для звільнення судді замінено більш конкретною – «вчинення істотного дисциплінарного проступку»
		<i>Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (новий)</i>	■ дисциплінарними органами щодо суддів стали дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя ■ зменшено до двох кількість «інстанцій» для оскарження рішення у дисциплінарній справі (Вища рада правосуддя, Велика Палата Верховного Суду) ■ визначено, що таке «істотний дисциплінарний проступок» як підстава для звільнення судді

2017	Січень	Закон України «Про Вищу раду правосуддя»	■ чітко розведено роль «обвинувача», «судді» і «апеляційного судді» в дисциплінарній процедурі
2019	Листопад	Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування»	■ скорочення Верховного Суду ■ перезапуск Вищої кваліфікаційної комісії суддів України ■ створення Комісії з питань доброчесності та етики для перевірки доброчесності чинних членів Вищої ради правосуддя і кандидатів на цю посаду, а також суддів Верховного Суду ■ члени Вищої ради правосуддя отримали право ініціювати дисциплінарне провадження щодо судді ■ строк здійснення дисциплінарного провадження – до 60 днів з моменту отримання дисциплінарної скарги ■ строк на подання пояснень від судді щодо судових справ в межах дисциплінарного провадження – до 3 днів з дня отримання запиту ■ неприбуття судді незалежно від причин не перешкоджає розгляду дисциплінарної справи ■ суддя та скаргжник мають бути повідомлені про засідання дисциплінарної палати не пізніше, ніж за 3 дні
2020	Лютий	Рішення Конституційного Суду України щодо реформи 2016 року	Неконституційність: ■ ліквідації Верховного Суду України ■ проходження конкурсу суддями Верховного Суду України для того, щоб стати суддями Верховного Суду Доручення законодавцю невідкладно врегулювати наслідки цього рішення.
	Березень	Рішення Конституційного Суду України щодо реформи 2019 року	Неконституційність: ■ скорочення Верховного Суду ■ положень про Комісію з питань доброчесності та етики ■ права членів Вищої ради правосуддя ініціювати дисциплінарне провадження щодо судді ■ 3-денного строку на подання пояснень від судді в межах дисциплінарного провадження ■ розгляду дисциплінарної справи у разі неприбуття судді незалежно від причин ■ 3-денного строку повідомлення судді та скаргжника про засідання дисциплінарної палати Відновлення попередніх положень закону. Доручення законодавцю невідкладно врегулювати наслідки цього рішення.

Сучасна система суддівської дисципліни

Підстави дисциплінарної відповідальності

- Умисні або внаслідок небалості:
 - незаконна відмова в доступі до правосуддя або інше істотне порушення норм процесуального права, що унеможливило реалізацію процесуальних прав та обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду
 - незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору
 - порушення засад гласності і відкритості судового процесу, рівності всіх учасників процесу перед законом і судом, змагальності сторін та свободи в наданні ними суду доказів і в доведенні перед судом їх переконливості
 - незабезпечення обвинуваченому права на захист, перешкоджання реалізації прав інших учасників процесу
 - порушення правил щодо відводу (самовідводу)
- Безпідставне затягування або нежиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом встановленого строку, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень
- Допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників процесу*
- Умисне або внаслідок грубої небалості допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини і основоположних свобод або інше грубе порушення закону, що призвело до істотних негативних наслідків
- Розголошення суддею таємниці, що охороняється законом, або інформації, що стала відомою у закритому судовому засіданні
- Неповідомлення суддею Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя
- Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом)
- Втручання у процес здійснення правосуддя іншими суддями
- Неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; зазначення в ній завідомо неправдивих / неповних відомостей*
- Використання статусу судді з метою незаконного отримання вигоди, якщо це не містить складу кримінального правопорушення*
- Допущення недобросесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; неспілкування суддею законності джерела походження майна*
- Ненадання / несвоєчасне надання інформації / надання завідомо недостовірної інформації на законну вимогу члена органу суддівського врядування
- Непроходження курсу підвищення кваліфікації в Національній школі суддів України відповідно до направлення, визначеного дисциплінарним органом, або непроходження подальшого кваліфікаційного оцінювання, або неспілкування здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами цього кваліфікаційного оцінювання*
- Визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією*
- Неподання або несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків, декларації добросесності суддею, подання у ній завідомо недостовірних / неповних відомостей**

* не застосовується попередження, догана, сувор догана

** не застосовується попередження

*** не застосовується до судді вищого спеціалізованого суду, а також для переведення судді до вищого спеціалізованого суду

Підстави для звільнення з посади

- Допущення поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду
- Вчинення дисциплінарного проступку, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани) або два непогашені дисциплінарні стягнення
- Допущення недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання вигоди
- Визнання судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією
- Невиконання вимоги рішення дисциплінарного органу про направлення до Національної школи суддів України, або непідтвердження за результатами кваліфікаційного оцінювання після такого навчання не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді
- Суддя умисно не подав декларацію доброчесності / родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні / неповні твердження у декларації доброчесності
- Суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду
- Суддя порушив обов'язок підтвердити законність джерела походження майна

* не застосовується попередження, догана, сувора догана

** не застосовується попередження

*** не застосовується до судді вищого спеціалізованого суду, а також для переведення судді до вищого спеціалізованого суду



Дисциплінарні стягнення

- Попередження
- Догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу протягом місяця
- Сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу протягом 3 місяців
- Подання про тимчасове (від 1 до 6 місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу та обов'язковим направленням судді до Національної школи суддів України для проходження курсу підвищення кваліфікації та подальшим кваліфікаційним оцінюванням
- Подання про переведення судді до суду нижчого рівня**
- Подання про звільнення судді з посади

Строк давності накладення стягнення

- **3 роки** із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження
- У разі якщо рішенням ЄСПЛ встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді, 3-річний строк обраховується з дня набуття таким рішенням статусу остаточного

* не застосовується попередження, догана, сувора догана

** не застосовується попередження

*** не застосовується до судді вищого спеціалізованого суду, а також для переведення судді до вищого спеціалізованого суду



Дисциплінарна процедура



1 Рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи на вимогу члена дисциплінарної палати передається на затвердження до Вищої ради правосуддя у пленарному складі, яка ухвалює рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи або про скасування такого рішення дисциплінарної палати і відкриття дисциплінарної справи

Суддя, а також скажчик (з дозволу дисциплінарної палати) мають право оскаржити рішення...

... до Вищої ради правосуддя («апеляційна інстанція»)

- Скасування повністю / частково рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності та закриття дисциплінарне провадження
- Скасування повністю / частково рішення та ухвалення нового рішення
- Зміна рішення, застосувавши інший вид дисциплінарного стягнення
- Залишення рішення без змін



... до Великої Палати Верховного Суду (за законом «касаційна інстанція», на практиці – «апеляційна інстанція»)

- Відмова у задоволенні позову
- Повне або часткове задоволення позову. У разі скасування судом рішення Вищої ради правосуддя, ухваленого за скаргою на рішення дисциплінарної палати, Вища рада правосуддя розглядає справу повторно в пленарному складі за правилами розгляду дисциплінарної справи.



Дисциплінарні органи

Дисциплінарна палата («перша інстанція») – три палати у складі Вищої ради правосуддя з числа її членів

П'ять членів, принаймні три з яких є суддями, обраними суддями.

Член Вищої ради правосуддя – доповідач не бере участі в голосуванні.



Вища рада правосуддя («апеляційна інстанція»)

Двадцять один член:

- 10 членів обирає з'їзд суддів
- 2 члени обирає Верховна Рада України
- 2 члени призначає Президент України
- 2 члени обирає з'їзд адвокатів
- 2 члени обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ
- 2 члени обирає всеукраїнська конференція працівників прокуратури
- Голова Верховного Суду

У розгляді скарги на рішення дисциплінарної палати не беруть участі члени Вищої ради правосуддя, які ухвалили це рішення. Член палати, який був доповідачем, має право виступити на засіданні Вищої ради правосуддя із доповіддю щодо рішення дисциплінарної палати.

Вразливі місця системи суддівської дисципліни

- Система формування Вищої ради правосуддя на практиці виявилася сприятливою і для політизації, і для корпоративності. Цей орган не став справжнім промоутером таких цінностей як незалежність і доброчесність суддів.
- На практиці зафіксовані випадки порушення вимог щодо безсторонності.
- Є неясність у можливості застосування строків давності під час повторного розгляду справ суддів-заявників у справі «Куликов та інші проти України», після рішення ЄСПЛ у цій справі, але, здається, вона долається на практиці.
- Строки дисциплінарного провадження законом регулюються суперечливо. Практика зволікання з вирішенням дисциплінарних справ досить поширена, що становить один із ризиків для незалежності суддів, оскільки чим довше вони перебувають у стані невизначеності, тим більш вразливими до впливів вони є.
- Ступінь ретельності дослідження обставин дуже відрізняється в залежності від члена Вищої ради правосуддя. Відсутні узагальнення, які могли би стати більш чітким орієнтиром у тому, за яких умов скарга має шанс бути розглянутою, а за яких – ні, яка поведінка і в який спосіб буде покарана. На практиці бракує послідовності у застосуванні принципу пропорційності.
- Подання про звільнення судді як вид дисциплінарного стягнення вноситься дисциплінарною палатою і розглядається Вищою радою правосуддя лише після розгляду Вищою радою правосуддя скарги на це дисциплінарне рішення, якщо воно було оскаржене. При цьому рішення Вищої ради правосуддя за наслідками розгляду скарги може бути оскаржене суддею до Великої Палати Верховного Суду, а рішення про звільнення – до Касаційного адміністративного суду. Такому регулюванню бракує логічного пояснення, воно не є процесуально економним.
- Є незгодженість між законом і практикою Верховного Суду щодо меж перегляду рішень Вищої ради правосуддя.
- Судді Верховного Суду, які мають компетенцію переглядати рішення Вищої ради правосуддя, також підпадають під дисциплінарну юрисдикцію Вищої ради правосуддя, проте поки що не виглядає, що це має системний вплив на незалежність та об'єктивність перегляду у Верховному Суді.



3. ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ ЩОДО СУДДІВСЬКОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ



м. Страсбург, 23 листопада 2001 року

КРЕС (2001) Висновок № 1

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЕС)**

**ВИСНОВОК № 1 (2001)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про стандарти незалежності судової влади
та незмінюваності суддів**

**(РЕКОМЕНДАЦІЯ № (94) 12
«Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів»
і відповідність стандартів Ради Європи та інших міжнародних
стандартів сучасним проблемам у цих сферах)**

1. КРЕС розробила цей Висновок на підставі відповідей держав на опитування, проведене робочою групою КРЕС, та на підставі документів, які були підготовлені робочою групою КРЕС, а також документів, наданих Головою КРЕС, заступником Голови КРЕС та спеціалістом КРЕС з цього питання паном Джакомо Оберто (Італія).

2. Матеріали, які були надані КРЕС, містять низку заяв переважно офіційного характеру щодо принципів, які стосуються незалежності судової влади.

3. Можна, зокрема, навести такі особливо важливі приклади офіційних документів, як:

- Основні принципи незалежності судових органів (схвалені резолюціями 40/33 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року);
- Рекомендація № (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів».

4. Документи, що мають менш офіційний характер:

- Європейська хартія про статус суддів, прийнята представниками європейських країн та учасниками зустрічі двох міжнародних асоціацій суддів у м. Страсбурзі 8–10 липня 1998 року та підтримана на зустрічі голів Верховних Судів країн Центральної та Східної Європи у м. Києві 12–14 жовтня 1998 року, а також суддями й представниками міністерств юстиції з 25 європейських країн на засіданні у м. Лісабоні 8–10 квітня 1999 року;

- Заяви представників вищих рад суддів або асоціацій суддів, наприклад, заяви за підсумками засідань у м. Варшаві та Слосі 23–26 червня 1997 року.

5. Інші матеріали, що згадувалися під час обговорень цього Висновку КРЕС, включають:

- Пекінські тези щодо принципів незалежності суддів Юридичної асоціації країн азійського та тихоокеанського регіону (LAWASIA) (серпень 1997 року), які на сьогодні підписані 32 керівниками судових систем цього регіону;
- Керівні принципи для Співдружності націй, прийняті в Латімер Хаусі (19 червня 1998 року) на колоквиумі, в роботі якого взяли участь представники 23 країн Співдружності націй та заморських територій за підтримки суддів та адвокатів Співдружності, за сприяння Секретаріату Співдружності та Міністерства у справах Співдружності.

6. Під час обговорень у КРЕС її члени підкреслили, що найважливіше значення має не вдосконалення принципів і, тим більше, не гармонізація інституцій, а повне впровадження принципів, які вже розроблено.

7. КРЕС також розглянула питання про те, чи доцільно й надалі вдосконалювати та розвивати вже існуючі загальні принципи.

8. Завдання цього Висновку полягає в тому, щоб детальніше розглянути низку тем, які обговорювались у КРЕС, та сформулювати проблеми й питання, які стосуються незалежності суддів та на які варто звернути увагу.

9. Пропонується розглянути такі теми:

- обґрунтування незалежності судової влади;

- рівень, на якому гарантується незалежність судової влади;
- підстави для призначення та просування по службі;
- органи призначення та дорадчі органи;
- строк повноважень — термін призначення;
- строк повноважень — незмінюваність та дисципліна;
- оплата праці;
- свобода від неправомірного зовнішнього впливу;
- незалежність у рамках судової влади;
- роль суддів.

При розгляді цих тем КРЕС намагалася виявити певні випадки виникнення проблем або загроз незалежності, про які стало відомо. Крім того, КРЕС указала на важливість принципів, які обговорювалися, зокрема відносно порядку та практики призначення або повторного призначення суддів до міжнародних судів. Ця тематика розглядається в пунктах 52, 54–55.

Обґрунтування незалежності судової влади

10. Незалежність судової влади є умовою забезпечення верховенства права та основоположною гарантією справедливого судового розгляду. На суддів «покладається відповідальність приймати остаточне рішення з питань життя людини, свобод, прав, обов'язків та власності громадян» (як це передбачено в Основних принципах ООН, що дістали відображення в Пекінській декларації, а також у статтях 5 та 6 Європейської конвенції з прав людини). Незалежність суддів є прерогативою чи привілеєм, що надається не на користь власних інтересів суддів, а для забезпечення верховенства права та в інтересах тих осіб, які прагнуть та очікують правосуддя.

11. Незалежність повинна існувати як стосовно суспільства загалом, так і стосовно конкретних сторін спору, який розглядається суддями. Судова влада є однією з трьох основних та рівноцінних опор у сучасній демократичній державі¹. Судова влада відіграє важливу роль та має важливі функції стосовно двох інших опор. Вона забезпечує відповідальність урядів та органів державного управління за свої дії, а відносно законодавчої влади судова влада бере участь у забезпеченні виконання належним чином прийнятих законів та, певною мірою, у визначенні їхньої відповідності положенням Конституції чи актам, прийнятим на вищому рівні (наприклад, праву Європейського Союзу). Для того щоб судова влада могла виконувати зазначені функції, вона повинна бути незалежною від цих органів, тобто від неналежних зв'язків із ними та від впливу з їхнього боку². Таким чином,

¹ КРЕС не буде намагатися дати повний огляд публікацій на тему поділу влади, документ дає лише загальний огляд цього питання, виклад якого можна знайти в публікації «Судова влада та розподіл влади» Лопеса Герра (документ підготовлений Венеціанською комісією для конференції суддів конституційних та верховних судів регіону Південної Африки в лютому 2000 року).

² Більш поглиблений аналіз, у якому розглядається питання неможливості і навіть небажаності повної незалежності особи від будь-якого впливу, включаючи соціальні й культурні фактори, див. у роботі «Значення незалежності судової влади для верховенства права» професора Генріха (документ Венеціанської комісії для семінару в Киргизії, квітень 1998 року).

незалежність слугує гарантією неупередженості³. Це обов'язково впливає майже на всі аспекти кар'єри судді: від його підготовки до призначення, підвищення на посаді та життя дисциплінарних заходів.

12. Незалежність судової влади передбачає повну неупередженість із боку суддів. При розгляді справи між будь-якими сторонами судді повинні бути неупередженими, тобто вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи необ'єктивності, які впливають або можуть сприйматися як такі, що впливають на здатність судді здійснювати судочинство незалежно. У цьому випадку незалежність судової влади є розкриттям фундаментального принципу: «Жодна особа не може бути суддею у власній справі». Значення цього принципу виходить далеко за межі окремої судової справи та її сторін. Судова влада повинна користуватися довірою не тільки з боку сторін у конкретній справі, а й з боку суспільства загалом. Суддя повинен не тільки бути насправді вільним від будь-якого неналежного зв'язку, упередження або впливу, але він чи вона також повинні бути вільними від цього в очах розумного спостерігача. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підірвана.

13. Обґрунтування судової незалежності, яке наведено вище, надає ключові параметри стосовно його практичного застосування — тобто складові, які необхідні для його забезпечення, та засоби, якими його можна забезпечити на конституційному або нижчих рівнях права⁴, а також у повсякденній практиці окремих держав. Цей Висновок зосереджений на питаннях загальних інституційних рамок і гарантій забезпечення незалежності судової влади в суспільстві, а не на розгляді принципу особистої неупередженості (як фактичної, так і уявлюваної) судді в будь-якій конкретній справі. Хоча ці теми є взаємозалежні, КРЕС пропонується розглянути останнє питання в контексті дослідження стандартів професійної поведінки судді.

Рівень, на якому гарантується незалежність судової влади

14. Незалежність судової влади повинна гарантуватися національними стандартами на найвищому рівні. Відповідно, держави повинні включати концептуальні положення щодо незалежності судової влади або до конституції, або до основоположних принципів, визнаних у країнах, в яких немає письмової конституції, але де повага до незалежності судової влади гарантується багатовіковою культурою та традицією. Це вказує на фундаментальне значення незалежності, але також визнається й особлива позиція країн із системою загального права (зокрема, Англії й Шотландії), де існує вікова традиція незалежності судової влади, але при цьому відсутні писані конституції.

15. В Основних принципах ООН передбачається, що незалежність судової влади «гарантується державою й закріплюється в конституції або законах країни». У Рекомендації № 94 (12) підкреслюється (у першому реченні Принципу 1.2), що «незалежність суддів гарантується відповідно до положень Конвенції [про захист прав людини і основоположних свобод] і конституційними принципами, наприклад, через включення конкретних положень до конституції та іншого

³ Див. п. 12 нижче.

⁴ Див. пункти 14 – 16 нижче.

законодавства, а також шляхом включення положення даної рекомендації у внутрішнє право держав».

16. У Європейській хартії про статус суддів міститься більш конкретне положення: «У кожній європейській державі основоположні принципи закону для суддів визначаються у внутрішніх нормах на найвищому рівні, а деталізовані правила — у нормах щонайменше на законодавчому рівні». **Це більш конкретне положення Європейської хартії отримало загальну підтримку з боку КРЕС. КРЕС рекомендує прийняти саме це положення замість менш конкретних положень першого речення Принципу I.2 Рекомендації № 94 (12).**

Підстави для призначення та просування по службі

17. В Основних принципах ООН (пункт 13) зазначено: «Підвищення суддів на посаді, де існує така система, варто здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, порядності й досвіду». У Рекомендації № 94 (12) також чітко зазначено: «Усі рішення, що стосуються професійної кар'єри суддів, повинні ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, а добір і кар'єра суддів мають ґрунтуватися на критерії професійності, з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності». Рекомендація № 94 (12) пояснює, що це правило застосовується до всіх осіб, які здійснюють суддівські функції, включаючи тих осіб, які розглядають конституційні, кримінальні, цивільні, комерційні й адміністративно-правові питання (а також у більшості випадків до непрофесійних суддів та інших осіб, які здійснюють суддівські функції). Таким чином, загальноприйнятим є те, що призначення повинні здійснюватися з урахуванням «професійних якостей», на основі «об'єктивних критеріїв», і що при цьому керуватися політичними міркуваннями неприпустимо.

18. Головними проблемами залишаються: (а) наповнення конкретним змістом загальних засад щодо призначення «на основі професійних якостей» та «об'єктивності», а також (б) узгодження теорії і практики. Це питання також тісно пов'язане з наступними двома темами (*Органи призначення та Строк повноважень*).

19. У деяких країнах прямий політичний вплив на процес призначення суддів закріплено конституційно. У країнах, де судді обираються (населенням, як це відбувається у Швейцарії на рівні кантонів або парламентом Швейцарії на рівні федерації; у Словенії та в Колишній Югославській Республіці Македонія, а також у Німеччині — до Федерального конституційного суду; в Італії — частина членів Конституційного суду), мета, без сумніву, полягає в тому, щоб надати судовій владі при здійсненні своїх функцій певну пряму демократичну основу. Однак не можна підпорядковувати призначення або підвищення на посаді суддів вузьким партійним політичним міркуванням. У тих випадках, коли існує ризик того, що це відбувається або може відбутися, подібний метод є скоріше небезпечний, ніж ефективний.

20. Навіть у тих випадках, коли існує окремий орган, який відповідає за процес призначення або просування суддів по службі, на практиці вплив політичних міркувань не виключається. Так, наприклад, у Хорватії Вища судова рада, яка

складається з 11 членів (семи суддів, двох адвокатів і двох науковців), відповідає за такі призначення, але Міністерство юстиції може запропонувати, щоб ці 11 членів обиралися Палатою представників Парламенту Хорватії, і Вища судова рада повинна консультуватися щодо будь-яких подібних призначень з Комітетом із судових питань Парламенту Хорватії, який контролюється партією, що формує уряд. І хоча в статті 4 переглянутої Конституції Хорватії йдеться про принцип розподілу влади, далі там зазначається, що це включає «всі форми взаємного співробітництва й контролю щодо органів влади», що, зрозуміло, не усуває політичного впливу на призначення суддів або на їхнє підвищення по службі. В Ірландії, незважаючи на існування Комісії з призначення суддів⁵, політичні міркування можуть, тим не менше, впливати на те, хто з кандидатів-суперників буде обраний, бо хоча всі вони схвалюються Комісією, рішення з цього питання приймає Міністр юстиції (Комісія не впливає й на просування по службі).

21. Що стосується інших країн, то нині існують розбіжності між країнами з кар'єрними суддями (у більшості країн континентального права) і тими країнами, де судді призначаються з кола досвідчених практиків (наприклад, країни загального права, такі як Кіпр, Мальта або Об'єднане Королівство, а також інші країни, наприклад, Данія).

22. У країнах з кар'єрними суддями первісне призначення суддів, як правило, залежить від об'єктивних успіхів при проходженні іспитів. При цьому важливими питаннями можуть бути: (а) чи достатніми є конкурсні іспити, чи не потрібно оцінювати й особисті якості, а також навчати практичним навичкам, а потім оцінювати ці навички, (б) чи варто залучати вже на цьому етапі орган, який є незалежним від виконавчої й законодавчої влади. В Австрії, наприклад, Сенати з кадрового забезпечення *Personalsenates* (які складаються з п'яти суддів) мають офіційні повноваження надавати рекомендації щодо підвищення суддів на посаді, але не мають жодних повноважень щодо призначень.

23. З другого боку, там, де судді призначаються або можуть призначатися з кола досвідчених практиків, проведення іспитів не вважається доцільним, а підставою для призначення є скоріше практичні навички кандидатів та рекомендації осіб, які безпосередньо знають про досвід роботи певного кандидата.

24. В усіх наведених вище ситуаціях об'єктивні стандарти потрібні не тільки для того, щоб виключити політичний вплив, але й з інших причин, насамперед через ризик фаворитизму, консерватизму й корпоративізму (або «клонування»), які існують, якщо призначення здійснюються не на основі чітко визначеної процедури, а на підставі особистих рекомендацій.

25. Будь-які «об'єктивні критерії», спрямовані на забезпечення того, щоб добір суддів та їхнє підвищення на посаді здійснювалися «на основі професійних якостей, з урахуванням рівня кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності», можуть бути викладені доволі узагальнено. Проте вирішальним є те, який дійсний зміст будуть мати ці положення в кожній конкретній державі і як вони будуть застосовуватися. **КРЕС рекомендувала органам, які в державах-**

⁵ Див. п. 43 нижче.

членах або відповідають за призначення та просування суддів по службі, або надають рекомендації щодо призначення та просування по службі, розробити, оприлюднити й упровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб добір і кар'єра суддів «ґрунтувалися на професійних якостях з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності». Після того як це буде зроблено, уповноважені органи, які несуть відповідальність за будь-яке призначення або просування по службі, діятимуть належним чином, і після цього можливо буде проаналізувати зміст прийнятих критеріїв та практичні наслідки їхнього застосування.

26. Результати проведеного опитування свідчать про те, що майже в усіх країнах подібні критерії або оприлюднення подібних критеріїв, як правило, відсутні. Загальні критерії були опубліковані Лордом-канцлером в Об'єднаному Королівстві, а виконавчі органи Шотландії опублікували консультативний документ. Критерії для підвищення суддів на посаді визначені в австрійському законодавстві. Багато країн просто покладаються на моральний авторитет незалежних рад суддів, які відповідають за призначення або рекомендації при призначенні, як, наприклад, на Кіпрі й в Естонії. У Фінляндії відповідний консультативний орган порівнює професійні якості кандидатів, а його пропозиції *містять обґрунтування свого рішення*. В Ісландії Комітет з відбору кандидатур⁶ також надає Міністру юстиції письмову оцінку кандидатів на пост окружних суддів, а Верховний Суд надає рекомендації щодо професійних якостей при призначенні до Верховного Суду. У Німеччині, як на федеральному рівні, так і на рівні земель, ради з призначення суддів можуть давати свої письмові висновки (без докладного викладу причин) щодо доцільності призначення судді або просування судді по службі, і хоча ці висновки не мають обов'язкового характеру для Міністра юстиції, вони можуть призвести (іноді й публічно) до критики в тому випадку, якщо Міністр їх не врахує. Обґрунтування рішень про призначення може розглядатися як позитивний дисциплінуючий досвід, що може дати більш глибоке уявлення про ті критерії, які застосовуються на практиці, але до уваги потрібно взяти й протилежну думку, яка заперечує наведення підстав у окремих випадках (наприклад, делікатність вибору між майже рівними кандидатами, конфіденційність джерел інформації).

27. У Литві, незважаючи на відсутність чітких критеріїв щодо просування суддів по службі, ефективність роботи окружних суддів оцінюється відповідно до низки кількісних і якісних критеріїв, які ґрунтуються переважно на статистичних даних (зокрема статистичних даних про оскарження та скасування судових рішень судами вищої інстанції), а результати цієї оцінки відображаються в доповідях, які надаються Департаменту зі справ судів Міністерства юстиції. Міністр юстиції відіграє лише непряму роль у доборі й просуванні суддів. Однак така система оцінки судів піддалася жорсткій критиці з боку Асоціації суддів Литви. Статистичні дані відіграють важливу суспільну роль у розумінні й поліпшенні діяльності й ефективності судів. Однак ці дані не є об'єктивними критеріями для оцінки при призначенні на нову посаду, підвищенні суддів та в інших випадках. Будь-яке використання статистичних даних як допомоги при прийнятті рішень у цьому

⁶ Складається з трьох юристів, які призначаються Міністром юстиції за рекомендацією Верховного Суду, Асоціації суддів і Асоціації адвокатів. При цьому Верховний Суд надає коментар стосовно заявки і кваліфікації кандидатів.

контексті вимагає великої обережності.

28. У Люксембурзі просування по службі ґрунтується, як правило, на принципі строку перебування на посаді (принцип старшинства). У Нідерландах досі збереглися окремі аспекти традиційної системи старшинства, а в Бельгії й Італії підвищення суддів визначається критеріями старшинства та професійними якостями. В Австрії щодо рекомендацій із підвищення суддів, котрі направляються Сенатом з питань кадрового забезпечення *Personalsenates* (який складається з п'яти суддів) Міністрові юстиції, законодавство встановлює, що стаж роботи враховується тільки у випадку однакового рівня професійних якостей кандидатів.

29. Європейська хартія про статус суддів стосується систем службового підвищення, «які не ґрунтуються на принципі старшинства» (пункт 4.1), але Пояснювальна записка до Європейської хартії зазначає відносно систем старшинства, що «такі системи жодним чином не виключаються Хартією, оскільки вони надають ефективні гарантії незалежності». **Незважаючи на те, що належний досвід є відповідною умовою для підвищення суддів, КРЕС вважає, що в сучасному світі старшинство більше не є загалом⁷ прийнятним критерієм та керівним принципом у прийнятті рішень стосовно підвищення суддів на посаді.** Громадськість зацікавлена не тільки в незалежності, але й у високій якості судової влади, і, що особливо важливо в епоху змін, у якості керівників судових органів. Потенційно в умовах системи підвищення суддів на посаді, яка ґрунтується винятково на врахуванні стажу роботи, доводиться жертвувати динамікою в системі просування, що не може бути виправдано будь-якими досягненнями з точки зору забезпечення незалежності. При цьому КРЕС вважає, що вимога певного стажу в суддів, яка ґрунтується на кількості років роботи за фахом, може сприяти гарантуванню незалежності.

30. В Італії і, певною мірою, у Швеції статус, функція й винагорода суддів розмежовані. Винагорода пов'язана з професійним стажем і, як правило, не змінюється залежно від статусу чи обов'язків. Статус залежить від просування по службі, але необов'язково пов'язаний із переведенням на роботу до іншого суду. Так, суддя зі статусом судді апеляційної інстанції може надати перевагу подальшій роботі на посаді судді першої інстанції. Завдяки цьому система спрямована на підвищення незалежності суддів та усуває будь-які фінансові стимули, пов'язані з просуванням по службі або здійсненням інших функцій.

31. КРЕС також розглянула питання рівності між жінками й чоловіками. У Керівних принципах, прийнятих в Латімер Хаусі, зауважено: «Призначення на всіх рівнях судової влади повинні бути спрямовані на досягнення рівності між жінками й чоловіками». В Англії «керівні принципи» Лорда-канцлера передбачають, що призначення здійснюється лише з огляду на професійні якості, «незважаючи на стать, етнічне походження, сімейний стан, сексуальну орієнтацію...». Однак при цьому Лорд-канцлер пояснив, що він прагнутиме розширення кола кандидатур як від жінок, так і від етнічних меншин. Обидва ці завдання є цілком обґрунтованими. Представник Австрії повідомив, що коли є два кандидати з рівною кваліфікацією, спеціально передбачено, що буде призначатися кандидат тієї статі, яка

⁷ КРЕС, однак, відомі окремі випадки, коли ця система працює успішно, наприклад, при призначенні верховного судді в Індії та Японії.

представлена менше. Навіть якщо припустити, що ця обмежена позитивна реакція на проблему меншої представленості не викличе правових проблем, КРЕС показала на такі практичні труднощі: по-перше, виділяється лише одна сфера потенційної меншої представленості (за гендерною ознакою), а по-друге, можуть виникати суперечності з огляду на обставини окремої країни щодо самого визначення поняття «недостатня представленість». **КРЕС не пропонує приймати положення, подібні до тих, що існують в Австрії, як загальний міжнародний стандарт, але при цьому підкреслює необхідність досягнення рівності шляхом розробки «керівних принципів», аналогічних тим, які наведено в третьому реченні цього пункту.**

Органи призначення та дорадчі органи

32. КРЕС звернула увагу на велику кількість методів призначення суддів. Однак існує одна думка, що призначення повинно здійснюватися «на підставі професійних якостей».

33. Різні методи, що використовуються сьогодні для добору суддів, мають як переваги, так і недоліки. Можна стверджувати, що вибори забезпечують більш безпосередню демократичну легітимність, але це втягує кандидата у виборчі кампанії, у політику та провокує здобувати прихильність певних осіб або роздавати обіцянки іншим. Кооптування до існуючого судового корпусу може залучити технічно кваліфікованих кандидатів, але при цьому виникають ризики проявів консерватизму, корпоративізму (або «клонування»)⁸, що, з позицій деяких конституційно-правових доктрин, може виглядати вочевидь недемократично. Можна також стверджувати, що призначення суддів виконавчою чи законодавчою владою буде підсилювати легітимність, але при цьому виникає загроза залежності суддів від інших гілок влади. Ще один метод передбачає призначення суддів незалежним органом.

34. Викликає занепокоєння той факт, що наявні різні підходи можуть опосередковано призвести до подальшого неправомірного політичного впливу на призначення суддів. КРЕС вказала на думку експерта пана Оберто стосовно того, що неформальні процедури призначення й відкритий політичний вплив на призначення суддів в одних державах не можуть бути прийняті як моделі в інших державах, молодих демократичних країнах, де потрібно забезпечити незалежність судової влади шляхом упровадження органу призначення суддів, який є повністю вільний від політичного впливу.

35. КРЕС, як один із прикладів нових демократичних держав, навела Чеську республіку, де призначення суддів здійснюється Президентом за поданням Міністра юстиції, а підвищення суддів на посаді (зокрема, переведення до суду вищої інстанції, на пост голови, заступника голови суду) — або Президентом, або Міністром. У країні не існує Верховної судової ради, хоча судді й засідають у комітетах, які відбирають кандидатів для призначення на посаду судді.

36. Позиція з цього питання в Рекомендації № 94 (12) є обмеженою. Спочатку Рекомендація описує незалежний орган із призначення суддів:

«Орган, який приймає рішення про добір та кар'єрне просування суддів, повинен бути незалежним від уряду та адміністрації. Для того щоб гарантувати

⁸ Див. п. 24 вище.

його незалежність, відповідні правила мають забезпечувати, наприклад, обрання членів цього органу з кола суддів, а сам орган має вирішувати питання свого регламенту».

Потім у Рекомендації пропонується зовсім інша система:

«Однак у тих випадках, коли конституційні або юридичні норми й традиції дають можливість урядам призначати суддів, повинні бути передбачені гарантії для забезпечення прозорості та незалежності процедури призначення суддів на практиці, а також гарантії відсутності впливу на рішення щодо призначення будь-яких інших міркувань, окрім тих, які пов'язані з викладеними вище об'єктивними критеріями».

Приклади «гарантій» пропонують ширші варіанти застосування формальних процедур — по-перше, це може бути спеціальний незалежний орган, що надає рекомендації, яких уряд «дотримується на практиці»; по-друге, це може бути «право на оскарження рішення в незалежному органі»; і, насамкінець, це може бути загальна (нечітко виражена) можливість того, що достатнім було б, якби «орган влади, який приймає рішення, забезпечив запобігання будь-якому неправомірному та неналежному впливу».

37. Подібні формулювання виходять з умов, які існували в 1994 році. Однак зараз КРЕС стурбована у зв'язку з досить нечітким і відкритим для тлумачень характером цих формулювань у контексті розширеної Європи, де конституційні або правові «традиції» є менш усталеними і де формальні процедури є необхідністю, від якої відмовлятися небезпечно. **Тому КРЕС вважає, що будь-яке рішення, пов'язане з призначенням судді чи з просуванням судді по службі, повинно ґрунтуватися на об'єктивних критеріях і прийматися незалежним органом, або має виходити з гарантій, що воно приймається виключно на підставі цих критеріїв.**

38. КРЕС визнала, що вона не може піти далі в розгляді цього питання, враховуючи відмінності тих систем, які нині існують у європейських державах. Разом із тим КРЕС є консультативним органом, до повноважень якого входить як надання пропозицій щодо можливих змін у існуючих стандартах і практиці, так і розроблення загальноприйнятих стандартів. Крім того, Європейська хартія про статус суддів уже йде значно далі, ніж Рекомендація № 94 (12), оскільки в Хартії міститься таке положення:

«Щодо будь-якого рішення, пов'язаного з добором, прийомом на роботу, призначенням, підвищенням суддів на посаді або звільненням їх з посади, закон про статус суддів передбачає втручання органу, незалежного від виконавчої й законодавчої влади, у якому принаймні половина його членів є суддями, обраними їхніми колегами відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової влади».

39. Пояснювальна записка до Європейської хартії зазначає, що «втручання» незалежного органу розглядається в досить широкому сенсі й охоплює висновок, рекомендацію або пропозицію, а також прийняття самого рішення. Європейська хартія виходить далеко за межі існуючої практики в багатьох європейських державах. (Не дивно, що представники вищих судових рад і асоціацій суддів на засіданні у Варшаві 23–26 червня 1997 року заявили про необхідність ще більш

суворого судового «контролю» щодо призначення суддів і підвищення судді на посаді, ніж це передбачено Європейською хартією.)

40. Відповіді на опитування КРЕС свідчать про те, що більшість європейських держав створили орган, незалежний від виконавчої та законодавчої влади, який відіграє або виняткову, або менш значну роль щодо призначень і (де це доцільно) щодо підвищення суддів на посаді. Як приклади можна навести Андорру, Бельгію, Данію, Ірландію, Ісландію, Італію, Кіпр, Литву, Колишню Югославську Республіку Македонія, Молдову, Нідерланди, Норвегію, Польщу, Румунію, Росію, Словаччину, Словенію, Туреччину, Фінляндію, Францію й Естонію.

41. Відсутність подібного органу в Чеській Республіці вважається недоліком. На Мальті такий орган існує, але консультації з органом, який приймає рішення про призначення⁹, не мають обов'язкового характеру. У Хорватії існує проблема можливого потенційного політичного впливу на подібний орган¹⁰.

42. Як три приклади вищих судових рад, що відповідають вимогам Європейської хартії, можна навести такі системи:

i) згідно зі статтею 104 Конституції Італії Рада складається з Президента Республіки, Першого президента й Генерального прокурора Касаційного суду, 20 суддів, які обираються судовими органами, і 10 членів, які обираються парламентом на спільному засіданні з числа професорів університетів і адвокатів, що мають 15-річний досвід роботи. Згідно зі статтею 105 завданнями Ради є «призначення, добір і переведення суддів, а також підвищення суддів на посаді та застосування дисциплінарних заходів щодо суддів відповідно до принципів організації системи правосуддя»;

ii) законами про реформу судів у 1997 році в Угорщині було створено Національну судову раду, яка має повноваження судової адміністрації, зокрема й призначення суддів. Рада складається з Голови Верховного суду (голови Ради), дев'яти суддів, Міністра юстиції, Генерального прокурора, голови Асоціації адвокатів і двох депутатів парламенту;

iii) у Туреччині Найвища Рада обирає й підвищує на посаді як суддів, так і прокурорів. Рада складається з семи членів, включаючи п'ять суддів або від Касаційного суду, або від Державної Ради. Головує в Раді Міністр юстиції, а заступник Міністра юстиції також є членом Ради за посадою.

43. Прикладом країни загального права можна назвати Ірландію, де відповідно до Акта від 1995 року «Про суди й працівників судів» (розділ 13) було створено Раду з питань судових призначень, завданнями якої є «визначення осіб й інформування уряду про те, що ці особи відповідають вимогам для призначення на посаду судді». Рада складається з дев'яти членів: Голови Верховного Суду, трьох голів (вищого суду, окружного суду й районного суду), Генерального прокурора, адвоката-барістера, який призначається головою Колегії адвокатів, практикуючого адвоката-солістера, який призначається головою спілки юристів, а також трьох осіб, які призначаються Міністром юстиції та які працюють або мають знання і досвід у сфері торгівлі, фінансів чи адміністрації, або мають досвід отримання судових послуг. Проте

⁹ Президент за рекомендацією Прем'єр-міністра.

¹⁰ Див. п. 20 вище.

повністю політичного впливу на процес призначень це не виключає¹¹.

44. Модель, що існує в Німеччині (див. вище), включає ради, роль яких може бути різною залежно від того, чи йдеться про федеральні суди або суди земель, а також залежно від рівня суду. У країні існують ради з призначення суддів, чия роль має суто консультативний характер. Крім того, у ряді земель Німеччини передбачається, що судді повинні обиратися спільно уповноваженим міністром і комітетом з обрання суддів. Як правило, цей комітет має право вето. Комітет складається з членів парламенту, суддів, обраних своїми колегами, і адвоката. Участь Міністра юстиції розглядається в Німеччині як важливий елемент демократії, оскільки міністр несе відповідальність перед парламентом. З конституційної точки зору вважається, що орган з призначення суддів не повинен складатися винятково із суддів або мати більшість суддів у своєму складі.

45. Навіть у тих правових системах, де високі стандарти дотримуються в результаті традицій або неформальної самодисципліни та які, як правило, контролюються з боку вільних ЗМІ, в останні роки все ширше визнається необхідність більш об'єктивних і формальних гарантій. В інших державах, особливо в колишніх соціалістичних країнах, потреба таких гарантій є надзвичайно актуальною. **КРЕС вважає, що Європейська хартія — оскільки вона виступає за втручання (у досить широкому розумінні, включаючи висновок, рекомендації, пропозиції, а також безпосередньо рішення) незалежного органу з істотним судовим представництвом, обраного демократичним шляхом іншими суддями¹², — визначила загальний напрям, який КРЕС хотіла б рекомендувати. Це насамперед важливо для тих країн, де відсутні системи, які є вже давно усталеними та перевіреними демократичним шляхом.**

Строк повноважень — термін призначення

46. Основні принципи ООН, Рекомендація № (94) 12, Європейська хартія про статус суддів указують на можливість призначення судді на певний, визначений законом строк, а не до офіційно встановленого віку виходу на пенсію.

47. У пункті 3.3 Європейської хартії також відзначається, що процедури добору передбачають «випробувальний термін, який повинен бути коротким, після висунення судді на посаду, але до затвердження його на цю посаду на постійній основі».

48. Практика європейських країн, як правило, полягає в тому, щоб судді призначалися на постійній основі до досягнення офіційного пенсійного віку. Такий підхід створює найменше проблем щодо суддівської незалежності.

49. У багатьох системах континентального права передбачаються строки професійної підготовки або стажування новопризначених суддів.

50. У деяких країнах призначення здійснюється на обмежений строк (наприклад, на 12 років у Федеральному конституційному суді Німеччини). Як правило, судді призначаються на обмежений період часу в міжнародні суди (наприклад, у Суд Європейського Союзу та Європейський суд з прав людини).

¹¹ Див. вище п. 20.

¹² Див. пункти 38, 39 вище.

51. У деяких країнах широко використовується інститут заступників суддів, перебування на посаді яких обмежено або котрі є менш захищені, ніж судді, що працюють у штаті (наприклад, в Об'єднаному Королівстві та Данії).

52. КРЕС вважає, що у виняткових випадках, коли судді працюють за штатом та призначаються на обмежений строк, цей строк не повинен бути поновлюваним, або мають існувати процедури, які забезпечують:

- i) якщо суддя бажає, він чи вона можуть розглядатися як кандидати на новий строк органом з призначення;
- ii) рішення про повторне призначення має прийматися об'єктивно й на підставі професійних досягнень, без впливу політичних міркувань.

53. КРЕС вважає, що коли перебування на посаді має тимчасовий або обмежений характер, то орган, який несе відповідальність за об'єктивність і прозорість методу призначення або повторного призначення для суддів, які працюють у штаті, має особливе значення (див. також пункт 3.3 Європейської хартії).

54. КРЕС розуміє, що її повноваження не передбачають можливості вивчення статусу суддів на міжнародному рівні. Позиція КРЕС обмежується рекомендацією, що міститься в Доповіді експертів від 1998 року, у якій зазначено про необхідність посилення співробітництва з національними інститутами судових органів, а також Резолюцією № 1, прийнятою міністрами юстиції на 22й Конференції в Кишиневі 17–18 червня 1999 року, у якій йдеться про завдання КРЕС у реалізації пріоритетів, визначених глобальним планом дій — «посилювати роль суддів у Європі та рекомендувати ... доцільні оновлення правових інструментів Ради Європи...». Глобальний план дій сконцентрований насамперед на внутрішніх системах права держав-членів. Однак не слід забувати, що критерії для членства в Раді Європи включають «виконання зобов'язань, які випливають з Європейської конвенції з прав людини». З цієї точки зору «визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини є обов'язковим відповідно до міжнародного права, що, вочевидь, і визначається як найважливіший стандарт Ради Європи» (Доповідь експертів, пункт 9).

55. КРЕС вважає, що підвищення значущості для національних правових систем з боку наднаціональних судів та їхніх рішень зумовлює необхідність заохочення держав-членів додержуватися принципів незалежності, незмінюваності, призначення та строку перебування на посаді стосовно суддів цих наднаціональних судів (див., зокрема, п. 52).

56. КРЕС підтвердила, що для національних правових систем і суддів зобов'язання, які випливають з міжнародних договорів, таких як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, а також договорів Європейського Союзу, є важливими. Ці зобов'язання вимагають, щоб призначення й повторне призначення суддів у судах, що займаються правовим тлумаченням таких договорів, ґрунтувалося б на довірі й повазі до принципів, які також застосовуються в національних правових системах. КРЕС також вважає, що участь незалежного органу, про який йдеться в пунктах 37 і 45, повинна забезпечуватися як щодо призначення, так і щодо повторного призначення на посади в міжнародні суди. Рада Європи та її інституції ґрунтуються на вірі в спільні цінності, які за своїм

значенням є вище, ніж цінності окремої держави-члена. Ця віра вже справила значний практичний вплив. Віра в цінності та прогрес, досягнутий у їхній реалізації, може бути під загрозою, якщо їхнє застосування не вимагатиметься на міжнародному рівні.

Строк повноважень — незмінюваність та дисципліна

57. Основоположний принцип незалежності суддів полягає в тому, що строк їхніх повноважень гарантується до встановленого пенсійного віку або до спливу фіксованого строку перебування на посаді (Основні принципи ООН, пункт 12; Рекомендація № (94) 12, Принцип I (2) (a) (ii) і (3), а також Принцип VI (1) і (2)). В Європейській хартії підтверджується, що цей принцип поширюється на призначення або переведення до іншої установи чи до іншого населеного пункту без згоди судді (відмінні від випадків реорганізації суду або тимчасового призначення), але як у Хартії, так і в Рекомендації № (94) 12 передбачається, що примусове переведення для виконання інших обов'язків може застосовуватись як дисциплінарна санкція.

58. КРЕС зазначила, що в Чеській Республіці не встановлений вік обов'язкового виходу на пенсію, але «суддя може бути відкликаний Міністром юстиції із займаної посади після досягнення віку в 65 років».

59. Існування винятків щодо незмінюваності, передусім пов'язаних із дисциплінарними санкціями, вимагає необхідності проаналізувати, який орган, у який спосіб та на яких підставах має повноваження щодо вжиття дисциплінарних заходів. У Рекомендації № (94) 12 у Принципі VI (2) і (3) наголошується на необхідності точного визначення діянь, у результаті яких суддя може бути усунений з посади, та запровадження дисциплінарних процедур відповідно до вимог Європейської конвенції з прав людини. У Рекомендації № (94) 12 ідеться тільки про те, що «держави повинні розглянути можливість створення на підставі закону спеціального компетентного органу, до завдань якого входить застосування будь-яких дисциплінарних санкцій і заходів у тих випадках, коли вони не розглядаються судом, і рішення якого будуть контролюватися вищим судовим органом, або який сам є цим вищим судовим органом». Відповідно до Європейської хартії ця роль надається незалежному органу, який повинен «втручатися» на всіх стадіях призначення та кар'єри кожного судді.

60. КРЕС вважає:

(a) що незмінюваність суддів має бути чітко визначеною складовою їхньої незалежності, що повинно закріплюватися на найвищому рівні національного законодавства (див. пункт 16 вище);

(b) що втручання незалежного органу¹³ на основі процедур, які гарантують у повному обсязі право на захист, має особливе значення в питаннях дисциплінарного характеру;

(c) що було б корисно підготувати стандарти, які визначають не тільки поведінку, яка може призвести до відсторонення судді від посади, а й типи поведінки, які можуть спричинити дисциплінарні заходи або зміну статусу, наприклад, переведення до іншого суду або до іншого регіону.

¹³ Див. пункти 37 та 45 вище.

Докладний висновок з цього питання та проекти документів для розгляду Європейським комітетом правового співробітництва може бути підготовлений КРЕС на наступному етапі, коли КРЕС буде займатися безпосередньо стандартами поведінки, хоча ця тема, без сумніву, тісно пов'язана з розглянутим питанням незалежності.

Оплата праці

61. У Рекомендації № (94) 12 передбачається, що «грошова винагорода суддів повинна гарантуватись законом» і «співвідноситися з гідністю їхньої професії та обсягом відповідальності» (Принципи I (2) (a) (ii) та III (1) (b)). В Європейській хартії міститься важливе, сміливе й реалістичне визнання ролі відповідної оплати праці суддів як фактора захисту «від тиску, спрямованого на здійснення впливу на їхні рішення та загалом на їхню поведінку», а також визнання важливості гарантування виплати допомоги у зв'язку з хворобою та пенсії (пункт 6). **КРЕС повністю схвалила це положення Європейської хартії.**

62. Хоча в деяких системах (наприклад, у скандинавських країнах) ці проблеми вирішуються традиційними механізмами без законодавчого закріплення нормативних положень, КРЕС вважає, що загалом важливо (особливо стосовно нових демократій) передбачити чітко визначені нормативно-правові положення, які захищали б грошову винагороду суддів від скорочення, а також упровадити положення, що гарантували б фактичне підвищення оплати праці суддів відповідно до зростання вартості життя.

Свобода від неправомірного зовнішнього впливу

63. Свобода від неправомірного зовнішнього впливу є загальновизнаним принципом (Основні принципи ООН, п. 2; Рекомендація № (94) 12, Принцип I (2)(d)). У Рекомендації № R (94) 12 йдеться: «Закон повинен передбачати санкції щодо тих осіб, які прагнуть вплинути на суддів у будь-який спосіб». Свобода від неправомірного впливу та, у крайніх випадках, необхідність санкцій за спробу впливу є незаперечними загальними принципами¹⁴. Також у КРЕС немає підстав вважати, що ці принципи не знайшли належного забезпечення в законодавстві держав-членів. З другого боку, застосування цих принципів на практиці вимагає ретельного підходу, контролю, а в деяких випадках — і політичної стриманості. Тому обговорення й розуміння суддями з різних країн відповідних питань, підтримка суддів будуть корисними в цьому контексті. Складність скоріше полягає в тому, як визначити, що становить неправомірний вплив, та у віднайденні необхідної рівноваги, наприклад, між потребою захистити судовий розгляд від викривлення й тиску з боку політичних кіл, ЗМІ чи інших джерел та забезпеченням відкритого обговорення питань, які мають суспільне значення, серед громадськості й у вільній пресі. Судді мають погодитися з тим, що вони є публічними особами й не повинні бути занадто чутливими або занадто вразливими. **КРЕС згодна з тим, що зміни існуючих принципів не видаються необхідними, але суддям з різних держав було б корисним спільно обговорити ці принципи та обмінятися інформацією стосовно конкретних ситуацій.**

¹⁴ Щодо рівноваги між загальним принципом свободи вираження поглядів та винятками з цього принципу (де потрібні заходи, щоб забезпечити незалежність та неупередженість судової влади) див. також у статті 10 Європейської конвенції з прав людини.

Незалежність у рамках судової влади

64. Основоположним є те, що суддя під час виконання своїх обов'язків не є чийсь найманим працівником; він чи вона займають державну посаду. Таким чином, суддя служить лише закону й несе відповідальність лише перед законом. Аксиоматичним є й те, що при винесенні рішення по справі суддя не повинен діяти за наказом або інструкцією третіх сторін, які або представляють судову владу, або не відносяться до неї.

65. Рекомендація № (94) 12, Принцип I (2) (a) (i) передбачає, що «рішення суддів не повинні бути предметом перегляду поза процедурами оскарження, передбаченими законом», а Принцип I (2) (a) (iv) визначає, що «за винятком рішень відносно амністії, помилування або аналогічних рішень, уряд або адміністрація не повинні мати можливість приймати рішення, які ретроспективно анулюють судові рішення». **КРЕС зазначила, що відповіді в опитуванні свідчать, що, як правило, цих принципів дотримуються, тому жодних поправок не було запропоновано.**

66. КРЕС вказала на потенційну загрозу незалежності судової влади, яка може виникнути з боку ієрархії самої судової системи. Було визнано, що незалежність судів залежить не тільки від свободи від будь-якого неправомірного зовнішнього впливу, а й від свободи від неправомірного впливу, який може в деяких ситуаціях виходити з позиції інших суддів. «У суддів повинна бути необмежена свобода ухвалювати рішення щодо справ неупереджено, відповідно до своєї совісті й тлумачення фактів, а також відповідно до існуючого правопорядку» (Рекомендація № (94) 12, Принцип I (2) (d)). Це стосується кожного судді особисто. Спосіб викладення цього положення не виключає таких правових доктрин, які ґрунтуються на прецедентах у країнах загального права (наприклад, зобов'язання судді нижчої інстанції дотримуватися раніше прийнятого рішення суду вищої інстанції щодо правового питання, безпосередньо пов'язаного зі справою, що розглядається).

67. Далі в Принципі I (2) (d) йдеться: «Судді не повинні нести обов'язок звітування по суті розглянутих ними справ перед будь-ким поза судовою системою». Це положення є доволі нечітким. «Звіти» по суті справи, навіть перед іншими членами судової системи, виглядають несумісними з особистою незалежністю. Інша річ — прийняття суддею такого некомпетентного рішення, яке призвело до дисциплінарної відповідальності, але в цьому досить крайньому випадку суддя не «звітує», а несе відповідальність.

68. Ієрархічна влада, яка в багатьох правових системах надана вищим судам, може на практиці підривати незалежність окремих суддів. Одним із можливих способів вирішення проблеми може стати передача всіх відповідних повноважень Вищій судовій раді, яка захищатиме незалежність як в рамках, так і поза судовою системою. Це змушує згадати про рекомендацію Європейської хартії про статус суддів, що вже розглядалася під заголовком «Органи призначення та дорадчі органи» і «Свобода від неправомірного зовнішнього впливу».

69. Система судових інспекцій у тих країнах, де вона існує, не повинна займатися змістом судових справ або правильністю ухвалених рішень і не повинна змушувати суддів, з міркувань ефективності, гнатися за продуктивністю на шкоду належному виконанню своїх обов'язків, що полягають у прийнятті ретельно зваженого рішення

в інтересах осіб, які звернулись до правосуддя¹⁵.

70. У зв'язку з цим КРЕС прийняла до уваги існуючу в Італії систему розмежування статусу, суддівської винагороди та посади, як це описано вище в п. 30. Мета такої системи полягає в тому, щоб підсилити незалежність, а також забезпечити, щоб складні справи (наприклад, в Італії це справи, що стосуються мафії) уже в суді першої інстанції розглядалися високопрофесійними суддями.

Роль суддів

71. Цей підрозділ охоплює широку сферу. Багато аспектів повинні бути розглянуті більш докладно при подальшому аналізі КРЕС питань стандартів, і тому краще відкласти розгляд цієї теми до того часу. Йдеться про такі питання, як членство в політичних партіях та участь у політичній діяльності.

72. Важливою темою, що розглядалася на засіданні КРЕС, є можливість у деяких системах переходу з посади судді на посаду прокурора або співробітника Міністерства юстиції. Незважаючи на існування такої можливості, КРЕС ухвалила рішення про те, що розгляд ролі, статусу й обов'язків прокурора паралельно з функціями судді не належить до повноважень КРЕС. Залишається, однак, не вирішеною важлива проблема: наскільки подібні системи забезпечують незалежність суддів? Це питання має, зрозуміло, найважливіше значення для відповідних правових систем. **КРЕС вважає, що це питання заслуговує на подальший розгляд у майбутньому, можливо, у зв'язку з вивченням правил поведінки судді, але за умови додаткового вивчення проблематики фахівцями.**

Висновки

73. КРЕС вважає, що для держав-членів є надзвичайно важливим упровадити вже існуючі принципи в повному обсязі (пункт 6). Після розгляду стандартів, які містяться зокрема в Рекомендації № (94) 12 «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів», КРЕС дійшла таких висновків:

(1) Основоположні принципи суддівської незалежності повинні бути закріплені на рівні конституції або в нормативних актах найвищої юридичної сили в усіх державах-членах, а більш конкретні правила — на законодавчому рівні (пункт 16).

(2) Органи влади, які в кожній державі відповідають за призначення й просування по службі, а також за рекомендації щодо цього, повинні розробити, опублікувати й запровадити об'єктивні критерії з метою забезпечення добору суддів і підвищення їх по службі на підставі професійних якостей, з урахуванням кваліфікації, чесності, здібностей і ефективності (пункт 25).

(3) Стаж роботи не повинен бути керівним принципом при підвищенні на посаді. Однак при цьому слід ураховувати відповідний професійний досвід і кількість років роботи за фахом, що може розглядатися як додаткова гарантія забезпечення незалежності (пункт 29).

(4) КРЕС вважає, що Європейська хартія про статус суддів — у тій частині, що обстоє втручання незалежного органу зі значним суддівським представництвом, яке обирається на демократичній основі іншими суддями — визначила загальний напрям, який КРЕС хотіла б рекомендувати (пункт 45).

¹⁵ Див. також п. 27 вище.

(5) КРЕС вважає, що коли строк повноважень судді є тимчасовим або обмеженим, особливу роль відіграватиме орган, який відповідає за об'єктивність і прозорість методу призначення або повторного призначення судді на штатну посаду (див. також пункт 3.3 Європейської хартії) (пункт 53).

(6) КРЕС згодна з тим, що для національних правових систем і суддів зобов'язання, які впливають з міжнародних договорів, таких як Європейська конвенція з прав людини, а також договорів Європейського Союзу, є важливими. Ці зобов'язання вимагають, щоб призначення й повторне призначення суддів у судах, що займаються правовим тлумаченням таких договорів, ґрунтувалося б на довірі й повазі до принципів, які також застосовуються в національних правових системах. КРЕС також вважає, що участь незалежного органу, про який йдеться в пунктах 37 і 45, повинна забезпечуватися як щодо призначення, так і щодо повторного призначення на посади в міжнародні суди (пункт 56).

(7) КРЕС вважає, що принцип незмінюваності суддів повинен бути чітко визначеною складовою незалежності і що його потрібно закріпити на найвищому рівні національного законодавства (пункт 60).

(8) Грошова винагорода суддів повинна співвідноситися з роллю й обсягом відповідальності їхньої професії та повинна передбачати належні виплати у зв'язку з хворобою та виходом на пенсію. Оплата праці має гарантуватися чітко визначеними законодавчими положеннями та повинна бути захищена від зменшення. Також повинні бути прийняті положення, які передбачають підвищення винагороди відповідно до зростання вартості життя (пункти 61, 62).

(9) Незалежність окремого судді при виконанні професійних обов'язків повинна забезпечуватися, незважаючи на будь-яку внутрішню судову ієрархію (пункт 64).

(10) Статистичні дані й системи судової інспекції не повинні використовуватися для того, щоб підривати незалежність суддів (пункти 27 і 69).

(11) КРЕС вважає, що було б корисно підготувати додаткові рекомендації або внести поправки до Рекомендації № (94) 12 з урахуванням цього Висновку та подальшої роботи в рамках КРЕС.



м. Страсбург, 23 листопада 2007 року

КРЕС (2007) Висновок № 10

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЕС)**

**ВИСНОВОК № 10 (2007)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про судову раду на службі суспільству**

I. ВСТУП

1. У 2007 році Комітет міністрів Ради Європи доручив КРЄС розробити Висновок стосовно структури та ролі Вищої судової ради або іншого рівнозначного незалежного органу, який є важливою складовою держави, що керується принципами верховенства права та в якій досягається рівновага між законодавчою, виконавчою й судовою гілками влади.

2. Різноманітність європейських підходів відображено в тому, які назви вибирають держави для органів, що уповноважені захищати незалежність суддів, та у змісті дискусій навколо цих назв. З тим, щоб полегшити викладення положень цього Висновку, КРЄС вирішила використовувати в тексті єдиний термін «Судова рада»¹.

3. Відповідно до своїх повноважень КРЄС розглянула такі питання, що згадані в Рамковому глобальному плані дій для суддів у Європі²:

- повага до гарантій суддівської незалежності в державах-членах на конституційному, законодавчому та інституційному рівнях (див. Розділ I (a), (b), (c) та (d) Плану дій);
- створення або підсилення органів, які є незалежними від законодавчих та виконавчих органів влади та які відповідають за просування судді по службі (див. Розділ I (e) Плану дій).

4. Метою цього Висновку є визначення ключових елементів, що стосуються загальної місії, складу та функцій судової ради з точки зору зміцнення демократії та захисту незалежності суддів. Висновок не містить детального опису принципів формування чи функцій судової ради та не пропонує створення єдиної моделі судової ради для Європи.

5. Склад та функції судової ради можуть бути відмінними в різних країнах³. Усвідомлюючи наявність такої різноманітності, але водночас вказуючи на тенденцію створення незалежної судової ради, КРЄС вважає за потрібне:

- наголосити на важливості існування спеціального органу, відповідального за захист незалежності суддів, у контексті додержання принципу розподілу влади;
- установити керівні принципи та стандарти для держав-членів, котрі бажають створити або реформувати свої судові ради.

Положення цього Висновку стосуються всієї судової системи, включно з тими країнами, де існує окрема юрисдикція адміністративних судів, або за наявності єдиної судової ради (з відповідними компетенціями щодо загальних судів та адміністративних судів), або за наявності окремих судових рад⁴.

Готуючи цей Висновок, КРЄС проаналізувала та врахувала належним чином, зокрема, таке:

¹ Ця назва вже використовується Європейською мережею судових рад.

² Прийнятий на 740му засіданні Комітету міністрів Ради Європи документ КРЄС (2001) 24.

³ Детально ситуація в державах-членах описана у звітах експертів (див. п. 7) та у відповідях держав на опитування, які можна знайти на вебсайті КРЄС: www.coe.int/CCJF.

⁴ Деякі ради наділені повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, разом з певними повноваженнями стосовно прокурорів. КРЄС, з огляду на свою загальну місію, вирішила обмежитися лише роллю рад відносно суддів. Це не перешкоджає застосуванню цього Висновку стосовно суддів тими радами, які є спільними для суддів і прокурорів. Можливі питання, що стосуються прокурорів, у цьому Висновку не розглядалися. Вони можуть бути розглянуті в майбутньому, спільно з Консультативною радою європейських прокурорів

- *acquis* Ради Європи та, зокрема, Рекомендацію (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо незалежності, ефективності та ролі суддів»⁵, Європейську хартію про статус суддів 1998 року, а також Висновки КРЕС № 1, 2, 3, 4, 6 та 7;
- Доповідь щодо призначення суддів, схвалена в березні 2007 року Венеціанською комісією під час її 70го пленарного засідання як внесок у роботу КРЕС6;
- відповіді 40 делегацій на опитування КРЕС щодо судових рад під час її 7го пленарного засідання 8–10 листопада 2006 року;
- звіти, підготовлені експертами КРЕС — пані Мартін Вальдес-Булук (Франція) щодо поточної ситуації в державах — членах Ради Європи, у котрих існує Вища судова рада або інший рівнозначний незалежний орган, та Лорда-судді Томаса (Велика Британія) щодо поточної ситуації в державах, де такий орган відсутній;
- виступи учасників 3ї Європейської конференції суддів на тему «Якою бути судовій раді», організованої Радою Європи спільно з Європейською мережею судових рад, Вищою радою судівництва Італії та Міністерством юстиції Італії (Рим, 26–27 березня 2007 р.).

II. ЗАГАЛЬНА МІСІЯ: ГАРАНТУВАТИ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА

8. Судова рада має на меті гарантування як незалежності судової системи, так і незалежності окремих суддів. Існування незалежних і неупереджених судів є структурною вимогою для держави, яка керується принципом верховенства права.

9. Незалежність суддів у глобалізованому та взаємозалежному суспільстві повинна розглядатися кожним громадянином як гарантія чесності, свободи, поваги до прав людини, а також як гарантія неупередженого правосуддя, вільного від зовнішнього впливу. Суддівська незалежність не є виключним правом чи привілеєм, що надається суддям в їхніх особистих інтересах. Вона надається в інтересах верховенства права та осіб, які звертаються до органів правосуддя. Незалежність як умова суддівської безсторонності, таким чином, є гарантією рівності громадян перед судом.

10. КРЕС також вважає, що судова рада повинна сприяти ефективності й якості правосуддя, тим самим допомагаючи повному виконанню статті 6 Європейської конвенції з прав людини (далі — Конвенція) та зміцненню суспільної довіри до судової системи. У цьому контексті судова рада надає необхідні інструменти для оцінки системи правосуддя, відображення стану послуг та звертається до відповідних органів влади з тим, щоб вони вжили необхідних заходів для покращення відправлення правосуддя.

11. КРЕС рекомендує, щоб місце судової ради визначалося на конституційному рівні в країнах з писаною Конституцією або в еквівалентному основному законі чи конституційному інституті інших країн. Мають бути передбачені положення щодо створення подібного органу, визначення його функцій та порядку формування, а

⁵ Зокрема, Принцип I (2) (с) та Принцип VI (3).

⁶ Див. документ № CDLAD (2007) 028.

також установлені критерії членства й методи обрання⁷.

12. Крім певної ролі в управлінні судовою системою, судова рада повинна також бути автономним органом судової влади, який забезпечує здійснення суддями своїх функцій, запобігаючи будь-якому контролю з боку виконавчої та законодавчої влади й неналежному впливу всередині судової системи.

13. У цьому контексті КРЕС вважає, що буде неприпустимим, якщо судова рада обмежуватиметься іншими органами у своїй автономії визначати власні процедури діяльності та питання, що виносяться на її розгляд. Слід визначити відносини між судовою радою та міністром юстиції, главою держави та парламентом. Крім того, з огляду на те, що судова рада не належить до ієрархії судової системи й не може як така приймати рішення щодо суті справ, слід обережно ставитися до відносин з судами та особливо з суддями.

14. Судова рада також зобов'язана уникати будь-якого зовнішнього тиску чи упередженості політичного, ідеологічного або культурного характеру, гарантувати необмежену свободу суддів вирішувати справи неупереджено, відповідно до їхнього сумління та тлумачення фактів згідно з чинними правовими нормами⁸.

III. ЧЛЕНСТВО: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ ТА ПРОЗОРОЇ СУДОВОЇ РАДИ

III.A. Судова рада, що складається з більшості суддів

15. Склад судової ради має бути таким, щоб гарантувати її незалежність та можливість ефективного виконання нею своїх функцій.

16. Судова рада може складатися або повністю із суддів, або мати змішаний склад. В обох випадках слід уникати корпоративізму, протекціонізму та упередженості.

17. Якщо судова рада складається винятково із суддів, КРЕС вважає, що це мають бути судді, обрані іншими суддями.

18. У випадку змішаного складу (судді і не судді), КРЕС вважає, що для запобігання будь-якому маніпулюванню чи неналежному впливу, значна більшість членів мають бути суддями, обраними іншими суддями⁹.

19. На думку КРЕС, такий змішаний склад матиме перевагу як з огляду на уникнення корпоративізму, протекціонізму та упередженості, так і щодо відображення різних суспільних поглядів. Це надасть судовій владі додаткове джерело легітимності. Проте навіть при змішаному складі діяльність судової ради не повинна перетворюватися на місце представництва інтересів парламентської більшості та тиску з боку виконавчої влади; вона судова рада має бути вільною від підпорядкування інтересам політичних партій, щоб гарантувати цінності та фундаментальні засади правосуддя.

20. У випадку змішаного складу судової ради КРЕС вважає, що деякі її функції

⁷ Цей принцип був закріплений КРЕС у Висновку № 1 (2001).

⁸ Див. Рекомендацію № (94) 12.

⁹ КРЕС не розглядає можливі питання, пов'язані з судовою радою, яка складається як із суддів, так і з прокурорів — див. примітку № 4 вище.

можуть виконуватися тільки під час засідань за участі лише суддів, що входять до складу ради.

III. В. Кваліфікація членів

21. Судді та інші члени судової ради повинні обиратися на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської діяльності, здатності вести дискусію та підтримувати культуру незалежності.

22. Члени судової ради, які не є суддями, можуть обиратися зі складу визначних юристів, професорів університетів з певним професійним стажем або з-посеред видатних громадян. Сучасне управління судовою системою може також вимагати ширшого представництва фахівців з неюридичних питань (наприклад, з менеджменту, фінансів, інформаційних технологій, соціальних наук).

23. Кандидати в члени судової ради не повинні бути діючими політиками, членами парламенту, службовцями органів виконавчої влади. Це означає, що ані глава держави, якщо він очолює уряд, ані будь-який міністр не можуть бути членами судової ради. Кожна держава повинна прийняти відповідні юридичні положення з цього питання.

24. КРЕС вважає, що склад судової ради повинен відображати настільки, наскільки це можливо, багатоманітність суспільства.

III. С. Методи обрання

III. С.1. Обрання членів із числа суддів

25. Для гарантування незалежності органу, відповідального за відбір та кар'єрне просування суддів, повинні існувати правила, які забезпечують обрання судовою владою членів ради з числа суддів.

26. Обрання може здійснюватися за допомогою виборів або, для обмеженої кількості членів (таких як голова Верховного чи Апеляційного суду), за посадою.

27. Не нав'язуючи конкретний спосіб виборів, КРЕС вважає, що судді, які є членами судової ради, повинні обиратися іншими суддями відповідно до методів, що гарантують найширше представництво судової системи на всіх рівнях¹⁰.

28. Хоча роль та завдання професійних об'єднань суддів та судової ради відрізняються, в основі їхніх інтересів знаходиться судова незалежність. Інколи професійні об'єднання мають кращу позицію для участі в дискусії з питань судової політики. У багатьох країнах, проте, більшість суддів не є членами об'єднань. Участь обох категорій суддів (членів і не членів об'єднань) у плюралістичному складі Ради дозволить досягти кращого представництва судів. Тому об'єднання суддів повинні мати можливість висувати кандидатів (або списків кандидатів) з числа суддів на вибори до складу судової ради. Подібну можливість повинні мати й судді, котрі не є членами об'єднань. Кожна країна визначає належну систему виборів з урахуванням зазначених вище вимог.

29. Для виправдання суспільних очікувань щодо деполітизації судової ради, КРЕС поділяє думку, що конкуренція на виборах до ради має відповідати правилам, визначеним самою судовою радою, та мінімізувати будь-яку загрозу суспільній довірі до судової системи.

¹⁰ Див. також Європейську хартію про статус суддів, п. 1.3.

30. КРЕС не заперечуватиме проти розроблення державами методів, відмінних від прямих виборів, що гарантуватимуть найширше представництво суддівського корпусу у складі судової ради. З досвіду деяких країн може бути запозичений метод гарантування різноманітного та територіального представництва за допомогою формування груп суддів, тобто обрання членів судової ради шляхом жеребкування з одного чи кількох територіальних списків кандидатів, які відповідають вимогам та були висунуті достатньою кількістю колег.

31. КРЕС не схвалює систем, у яких до процесу обрання на будь-якій його стадії залучені політичні органи, такі як парламент або виконавча влада. Також слід уникати будь-якого втручання очільників судової ієрархії в процес обрання до ради. Будь-які призначення з боку органів судової чи іншої гілки влади не допускаються.

III. C.2. Обрання членів, які не є суддями

32. Члени, які не є суддями, не повинні призначатися органами виконавчої влади. Хоч це відповідальність кожної країни знайти рівновагу між конфліктуючими потребами, КРЕС радила б систему, у якій призначення членів ради, що не є суддями, здійснювалося б неполітичними органами. Якщо призначення членів, які не є суддями, усе ж таки здійснюється парламентом, ці члени не повинні бути депутатами парламенту. Їх обрання має відбуватися кваліфікованою більшістю, що вимагає значної підтримки опозиції, і це повинні бути особи, котрі дозволяють урізноманітнити представництво суспільства в загальному складі судової ради.

III. C.3. Обрання голови

33. Слід забезпечити, щоб голова судової ради був неупередженою особою, незалежною від політичних партій. Тому в парламентських системах, де президент (глава держави) має лише формальні повноваження, немає заперечень проти призначення глави держави головою судової ради. В інших системах голова має обиратися самою судовою радою з числа суддів.

III. D. Кількість членів та строк їхніх повноважень

34. КРЕС вважає, що склад ради повинен залежати від загальної кількості суддів у країні та від обсягу завдань, які стоять перед судовою радою. Хоча питання постійності роботи як член ради чи можливості її суміщення з іншим заняттям має вирішуватися державами, КРЕС зазначає, що робота на постійній основі означає ефективнішу діяльність та кращі гарантії незалежності. Проте необхідно забезпечити, щоб судді, які входять до складу судової ради, не відривалися від суддівської роботи занадто довго і зберегли зв'язок із судовою практикою. Строк повноважень, який передбачає постійну роботу в судовій раді, повинен обмежуватися в часі та кількістю термінів перебування в раді¹¹.

35. КРЕС рекомендує, щоб для забезпечення безперервності в роботі судової ради її склад не змінювався одночасно.

III. E. Статус членів

36. Членам судової ради (як суддям, так і не суддям) повинні бути надані гарантії їхньої незалежності та неупередженості. Оплата праці членів судової ради повинна відповідати їхній посаді та обсягу навантаження.

¹¹ Див. Висновок КРЕС № 4 (2003), п. 21 (у частині щодо суддів, які залучаються до навчання).

IV. РЕСУРСИ (ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ, КАДРІВ, ЕКСПЕРТНОЇ ПІДТРИМКИ) ТА ПРАВОМІРНІСТЬ РІШЕНЬ РАДИ

IV.A. Бюджет та кадри

37. КРЕС наголошує на важливості забезпечення фінансування судової ради таким чином, щоб уможливити її належне функціонування. Рада повинна мати достатні засоби для незалежної та автономної роботи, а також повноваження і здатність ефективно впливати на свій бюджет і організовувати його.

38. Судова рада повинна мати власне приміщення, секретаріат, комп'ютерне забезпечення та можливість організовувати свою роботу без звітування за свою діяльність будь-якому політичному чи іншому органу. Судова рада повинна вільно організовувати свої засідання та визначати їх порядок денний, а також мати право безпосередньо контактувати з судами для виконання своїх функцій. Судова рада повинна мати власний персонал відповідно до потреб, а кожен член судової ради, відповідно до його визначених завдань, повинен мати свій персонал.

IV. B. Рішення судової ради

39. Деякі рішення судової ради стосовно управління судовою системою, а також рішення щодо призначення, переведення, просування по службі, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення суддів (якщо судова рада наділена цими повноваженнями) повинні містити пояснення підстав їх прийняття, бути обов'язковими до виконання, з можливістю оскарження в судовому порядку. Насправді незалежність судової ради не означає, що вона перебуває поза законом та звільнена від судового контролю.

IV. C. Експертна підтримка

40. Судова рада може подати запит щодо отримання допомоги інших спеціалістів з окремих питань. Звичайно, ці експерти не є членами ради і не можуть брати участь у прийнятті рішення.

V. ШИРОКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ЗАДЛЯ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ

41. Загалом судова рада повинна відігравати значну роль, маючи низку взаємопов'язаних повноважень для кращого захисту й гарантії незалежності суддів та ефективності правосуддя.

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

- добір та призначення суддів (див. пункт V.A);
- просування суддів по службі (див. пункт V.A);
- оцінювання суддів (див. пункт V.B);
- дисциплінарні та етичні питання (див. пункт V.C);
- навчання суддів (див. пункт V.D);
- контроль та управління самостійним бюджетом (див. пункт V.E);
- адміністрування судів (див. пункт V.F);
- захист репутації правосуддя (див. пункт V.G);

- надання рекомендацій іншим гілкам влади держави (див. пункт V.H);
- співпраця з іншими відповідними органами на національному, європейському та міжнародному рівнях (див. пункт V.I);
- відповідальність перед громадськістю: прозорість, підзвітність та звітування (див. пункт VI).

43. Слід усвідомлювати та враховувати той факт, що може існувати конфлікт між різними функціями судової ради, наприклад, між призначенням та навчанням суддів або між навчанням та притягненням до дисциплінарної відповідальності, а також між навчанням та оцінюванням суддів. Одним із шляхів уникнення такого конфлікту є розмежування різних завдань між різними органами судової ради¹².

44. КРЕС наголошує, що різні завдання судової ради тісно пов'язані з її конституційною роллю, і тому ці завдання мають бути визначені в Конституції, Основному Законі чи конституційному акті. Для забезпечення найкращого виконання обов'язків судової ради слід уникнути проблем з можливим зовнішнім та внутрішнім тиском (наприклад, з боку законодавчої чи виконавчої гілки) через визначення функцій та способів їх виконання.

45. Також має існувати тісний зв'язок між складом та повноваженнями судової ради, а саме — склад ради повинен обумовлюватись її завданнями. Деякі функції судової ради можуть вимагати наявності членів, що представляють певні юридичні професії, професорів права чи навіть представників громадянського суспільства.

46. Серед судових рад можна вирізнити такі, які виконують традиційні функції (наприклад, у так званій південноєвропейській моделі з повноваженнями щодо призначення суддів та оцінювання їхньої роботи), та ради, які виконують нові функції (наприклад, у так званій північноєвропейській моделі з повноваженнями щодо управління та бюджетних питань). КРЕС заохочує надання радам як традиційних, так і нових функцій.

47. Крім того, повноваження судової ради можуть стосуватися функцій інших подібних органів, таких як рада для прокурорів або в деяких країнах — окрема рада для суддів адміністративних судів. Побудова відносин з іншими органами, а також розширення європейської та міжнародної співпраці й контактів є ще одним обов'язком судової ради.

V. А. Відбір, призначення та просування суддів по службі

48. Для підтримання незалежності судової влади визначальним є незалежність у призначенні та просуванні суддів по службі, які не мають здійснюватися парламентом або виконавчою владою. Бажано, щоб це було завданням судової ради¹³.

49. Хоча призначення чи просування суддів шляхом прийняття офіційного акта глави держави є досить поширеним, з огляду на важливість ролі суддів у суспільстві та для того, щоб підкреслити фундаментальну природу їхньої функції, глави держав мають бути зв'язані пропозицією, яка подається судовою радою. Це не повинна бути проста консультація з судовою радою щодо пропозиції про

¹² Див. також Висновок КРЕС № 4 (2003).

¹³ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001).

призначення, підготовленої виконавчою владою, оскільки лише той факт, що пропозиція походить від політичного органу, може мати негативний вплив на імідж незалежності судді, незважаючи на особисті якості запропонованого кандидата.

50. Подібна система призначення та просування по службі є надзвичайно важлива, але недостатня. Повинна існувати цілковита прозорість в умовах відбору кандидатів так, щоб судді та суспільство самі могли переконатися в тому, що призначення зроблено винятково на підставі заслуг кандидата, його кваліфікації, здібностей, порядності, почуття незалежності, неупередженості та ефективності. Тому дуже важливо, аби, згідно з практикою деяких країн, кожна судова рада зробила критерії призначення та просування судді по службі доступними для громадськості. Судова рада, виконуючи свою роль, зокрема, щодо адміністрування судової системи та навчання, також повинна забезпечити, щоб процедури суддівських призначень та кар'єрного зростання, які ґрунтуються на заслугах особи, були відкритими для кола кандидатів, яке якнайширше відображає багатоманітність у суспільстві.

51. Крім того, коли це стосується вищих посад, особливо голови певної юрисдикції, судова рада повинна офіційно поширити загальний опис вакансії та якісних вимог до кандидатів, щоб забезпечити прозорість і підзвітність вибору, зробленого органом з призначення. Цей вибір повинен ґрунтуватися винятково на заслугах кандидата, а не на суб'єктивних причинах, таких як особисті, політичні міркування чи інтереси об'єднання або професії.

V. В. Професійне оцінювання суддів

52. Питання, пов'язані з професійним оцінюванням суддів, мають дві складові: по-перше, оцінювання якості судової системи, по-друге, професійна придатність судді.

53. Питання якісної оцінки судової системи порушувалося у Висновку КРЕС № 6¹⁴. У частині, що стосується цього Висновку, дуже важливо, щоб у кожній державі судова рада відігравала вирішальну роль у визначенні критеріїв та стандартів якості судових послуг, з одного боку, та запровадженні й моніторингу якісних даних, що надаються різними юрисдикціями, — з другого.

54. Якість правосуддя можна, звичайно, оцінювати через об'єктивні дані, такі як умови доступу до правосуддя та ставлення до людини в судах, легкості виконання існуючих процедур, час розгляду та вирішення справ і час виконання рішень. Проте це також передбачає більш суб'єктивне оцінювання прийнятих рішень та сприйняття цих рішень суспільством. Слід урахувувати інформацію більш політичного характеру, таку як частка державного бюджету, що виділяється на систему правосуддя, та сприйняття незалежності судів іншими гілками влади. Усі ці питання обґрунтовують активну участь судових рад у оцінюванні якості правосуддя та в реалізації технологій забезпечення ефективності суддівської роботи.

55. Питання професійного оцінювання суддів залежить від того, чи наймається суддя на початку своєї кар'єри з числа кандидатів, які не мають попереднього

¹⁴ Висновок КРЕС № 6 (2004) показує, що це питання не слід плутати з оцінюванням професійних здібностей суддів і воно має враховувати конкретні характеристики судової діяльності, щоб уникнути отождествлення зі звичайною публічною службою.

професійного досвіду, або після багатьох років практики в юридичній професії з числа найдосвідченіших та найдостойніших практиків. У першому випадку слід оцінити професійні якості кандидата для того, щоб визначити його чи її нерозкриті можливості. Така сама потреба існує і в другому випадку з огляду на природу діяльності судді та постійний розвиток юридичної практики та професійних якостей, яких вона вимагає.

56. Важливо зазначити, що оцінювання не повинно зводитися до визначення рівня правової підготовки та загальних професійних якостей суддів, а й включати більш особистісну інформацію, таку як особисті якості та комунікативні навички. Якщо практика суддівської роботи передбачає спеціальні фахові навички та особисті якості, було б бажано прийти до певного спільного рішення на європейському рівні щодо їх визначення. Тому судова рада повинна відігравати головну роль у визначенні загальних критеріїв оцінювання. Проте судова рада не повинна заміняти собою відповідний судовий орган, наділений повноваженням оцінювати окремих суддів.

V. С. Етика та дисципліна суддів

V. С. 1. Етика

57. КРЕС, розглядаючи питання етики та дисципліни у Висновку № 3 (2002), підкреслила необхідність чіткого розмежування цих двох питань.

58. Різниця між дисципліною та професійною етикою зумовлює необхідність надати суддям зібрання принципів професійної етики, що має розглядатися як робочий інструмент у навчанні суддів та їхній щоденній практиці. Поширення інформації про дисциплінарні справи, розглянуті дисциплінарним органом, означатиме вагоме покращення інформування суддів. Це дозволяє суддям брати участь у обговоренні питань, пов'язаних з їхньою практикою, та створює засади для подібних дискусій. Проте тільки цього недостатньо: рішення в дисциплінарних справах не охоплюють повний спектр правил професійної етики і не є посібником належної поведінки для суддів.

59. Зібрання принципів професійної етики повинно синтетично поєднувати принципи належної поведінки з практичними прикладами та коментарями; це не має бути кодекс, бо критика зазначає негнучкість кодексів та їхню неправдиво вичерпну природу. Керівні принципи з належної поведінки мають бути підготовлені самими суддями, адже буде неправильним, якщо третя сторона, а особливо інші гілки влади, нав'язуватимуть суддям будь-які принципи.

60. Враховуючи зазначену КРЕС різницю між професійною етикою та дисциплінарними питаннями, підготовка подібного зібрання принципів має здійснюватися органом, котрий не є відповідальним за дисциплінарне провадження. Існує кілька варіантів визначення компетентного органу, який повинен відповідати за суддівську етику:

- (i) наділити таким повноваженням судову раду, якщо вона не має дисциплінарних функцій або має окремий орган для розгляду дисциплінарних питань з окремим складом у рамках судової ради (див. пункт 64 нижче);
- (ii) або створити окремо від судової ради комітет з етики, єдиною функцією

якого буде підготовка та спостереження за виконанням правил професійної етики. Проблеми з таким варіантом можуть постати у зв'язку з критеріями відбору членів комітету та ризиком конфлікту чи непорозуміння між цим комітетом і судовою радою.

61. Орган, відповідальний за етику, міг би також, як це пропонувала КРЕС у Висновку № 3, надавати суддям поради з питань професійної етики, з якими вони стикаються впродовж своєї кар'єри.

62. Крім того, КРЕС вважає, що залучення осіб ззовні судової системи (юристів, науковців, представників громадянського суспільства, інших державних органів) до процесу вироблення етичних принципів є обґрунтованим задля уникнення сприйняття наявності корпоративних інтересів та протекціонізму, хоча при цьому судді не повинні позбавлятися права самостійно визначати правила своєї професійної етики.

V. С. 2. Дисципліна

63. Питання суддівської відповідальності було розглянуто КРЕС у Висновку № 3 (2002). Останній досвід деяких держав свідчить про необхідність захисту суддів від розширення їхньої відповідальності в напрямі суто юрисдикційних питань. Роль судової ради полягає в тому, щоб показати, що суддя не може мати таку саму відповідальність, як представник іншої професії: суддя виконує публічну функцію і не може відмовитися від розгляду спорів. Більше того, якщо на суддю може бути накладено правову та дисциплінарну санкції через його рішення, неможливо буде зберегти ані судову незалежність, ані демократичну рівновагу гілок влади. Тому судова рада повинна однозначно засуджувати політичні ініціативи, спрямовані на обмеження свободи прийняття суддею рішення. Це не применшує обов'язок судді додержуватися законів.

64. Суддя, який нехтує розглядом справ через бездіяльність або є повністю некомпетентним при їх вирішенні, повинен притягатися до дисциплінарної відповідальності. Але навіть у таких випадках, як зазначається у Висновку КРЕС № 3 (2002), важливо, щоб судді мали засоби захисту під час дисциплінарного провадження, яке гарантувало б додержання принципу судової незалежності та здійснювалося б органом, вільним від будь-якого політичного впливу, на підставі чітко визначених дисциплінарних правопорушень. Глава держави, міністр юстиції або будь-який інший представник політичних органів не може брати участь у роботі дисциплінарного органу.

65. На судову раду покладається вирішення питань етики, але, крім того, судова рада може розглядати скарги на суди від осіб, які зверталися до правосуддя. З метою уникнення конфлікту інтересів дисциплінарне провадження в першій інстанції, коли воно не належить до юрисдикції дисциплінарного суду, бажано здійснювати дисциплінарною комісією, яка складається переважно¹⁵ із суддів, обраних іншими суддями, які не є членами судової ради, з можливістю подальшого оскарження рішення у вищому суді.

¹⁵ Див. п. 71 Висновку КРЕС № 3 (2003).

V. D. Навчання суддів¹⁶

66. У кожній країні відповідальність за організацію та контроль стосовно навчання суддів повинна покладатися не на міністерство юстиції чи будь-який інший орган, підконтрольний парламенту чи виконавчій владі, а на саму судову владу або, бажано, на судову раду безпосередньо. Суддівські об'єднання також можуть відігравати важливу роль. Крім цього, розроблення концепції навчальних програм та їхнє впровадження має здійснюватися під контролем судової влади або судової ради спеціальною автономною установою (наприклад, академією) з власним бюджетом, яка повинна працювати, консультуючись із суддями. Слід заохочувати чітке розмежування функцій між судовою радою та академією, якщо остання існує.

67. КРЕС вважає, що судова рада, маючи повноваження у сфері навчання та призначення чи просування по службі, повинна передбачити чітке розмежування між різними органами ради, відповідальними за ці напрями. Також слід уникати прив'язки до міністерства юстиції (з питань призначення викладачів, виділення бюджетних асигнувань тощо) або міністерства освіти (з питань акредитації, визнання дипломів тощо).

68. Судова рада повинна співпрацювати з навчальною установою стосовно первинної підготовки та підвищення кваліфікації суддів з тим, щоб забезпечити ефективне й високоякісне навчання та гарантувати, що судді відбираються на підставі об'єктивних та вимірюваних критеріїв, здібностей та належної підготовки.

V. D. 1. Первинна підготовка

69. Для отримання кандидатами на посаду судді якісної підготовки КРЕС рекомендує судовій раді брати безпосередню участь або іншим чином співпрацювати з навчальними установами при розробленні програми первинної підготовки, за допомогою якої кандидати розвинути та поглиблюють не лише свої юридичні знання з національного та міжнародного матеріального і процесуального права, а й отримають додаткові навички, наприклад, знання іноземних мов, етики, альтернативного вирішення спорів. Тоді суспільству служитимуть судді, які здатні правильно застосовувати право, мають критичне й незалежне мислення та вивчають суспільні проблеми й нові ідеї

70. Крім цього, судова рада повинна здійснювати зовнішнє оцінювання початкової підготовки, а саме — стежити за професійним розвитком та успіхом у щоденній роботі суддів у перші роки після призначення й таким чином оцінювати ефективність початкової підготовки та вносити пропозиції щодо її покращення.

V. D. 2. Підвищення кваліфікації

71. Судова рада повинна заохочувати суддів до участі в програмах навчання як важливої складової їхньої професійної діяльності. Власний професійний розвиток через підвищення кваліфікації, що повинно розумітися як постійний процес упродовж усієї кар'єри, є юридичним та етичним обов'язком і правом суддів. Судді, виконуючи свої обов'язки, повинні, зокрема, стежити за змінами в

¹⁶ Важливість навчання для підтримання та розвитку професійної підготовки суддів підкреслюється в різних документах ООН та Ради Європи. Див. Висновок КРЕС № 4 (2003) та Доповідь Лісабонської мережі від 11 жовтня 2006 року стосовно безпосереднього внеску органів підготовки суддів щодо впровадження Висновку № 4 (2003) КРЕС.

національному та міжнародному праві й практиці¹⁷, відчувати суспільні тенденції та знайомитися з альтернативними методами вирішення спорів. КРЕС рекомендує радам ураховувати участь суддів у навчальних програмах при розгляді питання про їх підвищення на посаді.

72. Звіти та статистика з оцінкою роботи суддів та судів, які щорічно готуються судовою радою, повинні містити інформацію про важливі питання, на яких слід зосередити навчання¹⁸, такі як управління справами, управління часом, бюджетування, покращення технік роботи, навички зв'язків із громадськістю, комунікаційні навички, уміння проводити юридичний аналіз тощо.

73. Загалом, із судовою радою мають проводитися консультації в процесі визначення тем, які будуть включені до річної програми навчання. Судова рада також повинна стежити за тим, як ці програми виконуються, та оцінювати їхній вплив на якість відправлення правосуддя.

V. Е. Бюджет судової влади

74. Хоча фінансування судів є частиною державного бюджету, це фінансування не повинно залежати від політичних змін. Рішення про виділення бюджетних коштів судам повинні прийматися з суворим додержанням принципів судової незалежності. Процес прийняття парламентом бюджету органів судової влади повинен включати процедуру врахування точки зору суддів¹⁹. Якщо судова рада не має повноважень з менеджменту та адміністрування судів, вона повинна принаймні мати можливість надавати висновок щодо виділення мінімального бюджету, необхідного для функціонування системи правосуддя, та роз'яснювати ці потреби для обґрунтування розмірів фінансування.

75. КРЕС вважає, що суди можуть бути достатньо незалежні, лише якщо вони мають окремий бюджет та управляються органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади — або судовою радою, або незалежною установою.

76. Хоча деякі країни стверджують, що міністерство юстиції має кращі можливості для обговорення бюджету судів з іншими органами влади, особливо з міністерством фінансів, КРЕС вважає, що система, в якій судова рада має суттєві фінансові повноваження, повинна бути серйозно розглянута тими країнами, де це наразі не має місця. Слід наголосити, що розширені фінансові повноваження судової ради передбачають її відповідальність не лише перед виконавчими та законодавчими органами, а й перед судами та громадськістю.

V. F. Менеджмент та адміністрування судів

77. Визначення умов розподілу бюджетних коштів різним судам та прийняття рішення щодо органу, який повинен розглядати та готувати звіти про ефективність роботи судів, є делікатними питаннями. КРЕС вважає, що судова рада повинна мати повноваження в цій сфері.

¹⁷ Див. Висновок КРЕС № 9 (2006).

¹⁸ Особливо — проблема тривалості провадження в окремих видах спорів, найпоширеніші порушення прав людини, затримка з розглядом справ, порушення прав, що найчастіше призводить до скасування чи зміни судових рішень, зміни в законодавстві, юридичні прогалини, що призводять до різного тлумачення норм права, потреба в гармонізації судової практики, дисциплінарні провадження та їх результати.

¹⁹ Див. також Висновок КРЕС № 2 (2001).

78. Судова рада не повинна мати повноважень стосовно оцінювання роботи окремих суддів.

79. КРЕС вважає, що судова рада може зробити позитивний внесок у вдосконалення якості правосуддя. Крім розроблення політики в цьому відношенні, суди повинні забезпечуватися достатнім фінансуванням для забезпечення виконання ними їхніх відповідних обов'язків. У деяких країнах були створені системи обліку та вимірювання показників якості правосуддя, і вивчити результати цих ініціатив є важливим завданням. Щодо розроблення політики з вимірювання якості необхідно, щоб судова рада могла отримувати від судів відповідні дані та статистику.

80. Судова рада повинна наглядати за організацією роботи інспекційних служб, щоб забезпечити узгодження інспектування з дотриманням суддівської незалежності. Це надзвичайно важливо тоді, коли інспекційні служби належать до виконавчої влади.

V. G. Захист іміджу органів правосуддя

81. У своєму Висновку № 7 (2005) КРЕС рекомендувала, за загальної підтримки європейських судових органів та держав, заснувати програми, спрямовані на надання суспільству більш ніж загальної інформації з питань правосуддя та на формування правильного сприйняття ролі суддів в суспільстві. КРЕС вважає, що саме суди повинні бути тією установою, яка організовує програми задля покращення розуміння та довіри суспільства до системи правосуддя. Паралельно судову раду слід наділити функцією координування різних місцевих ініціатив, а також функцією сприяння національним програмам установами зв'язків із громадськістю (інформаційним програмам). За допомогою залучених експертів судова рада також може поширювати й більш складну фахову інформацію.

82. У Висновку № 7 (2005) КРЕС ще раз вказала на роль незалежного органу — яким цілком може бути судова рада чи один з її комітетів, до якого залучені спеціалісти зі сфери медіа — у вирішенні проблем, пов'язаних із висвітленням судових справ або з труднощами, з якими стикаються журналісти у своїй роботі.

83. Нарешті, у згаданому Висновку, розглядаючи питання нападок на суди чи суддів з боку ЗМІ або політичних чи громадських діячів за допомогою ЗМІ, КРЕС вважає, що, хоча сам суд чи суддя повинні утримуватися від відповіді та реагування аналогічними засобами, судова рада або судовий орган повинні мати можливість і готовність оперативно й ефективно надати відповідь на такі закиди чи нападки, коли це необхідно.

84. Судова рада повинна мати повноваження не лише публічно висловлювати свої погляди, а й вживати усіх необхідних заходів стосовно громадськості, політичних органів та, де необхідно, судів для захисту репутації судових інституцій та їх членів.

85. Судова рада також може бути належним органом для більш активної ролі у сфері сприяння та захисту іміджу правосуддя, оскільки виконання цієї ролі часто вимагає знаходження рівноваги між конфліктуючими свободами осіб, громадських та політичних діячів, ЗМІ, з одного боку, та суспільним інтересом щодо незалежної

й ефективної систему правосуддя, з другого боку.

86. У цьому контексті судова рада могла б також розглядати скарги осіб, які користуються послугами судів (див. також пункт 64 вище).

87. КРЕС рекомендує, щоб судова рада могла виконувати подібну функцію, використовуючи допомогу необхідних фахівців, оскільки її штат у цій сфері не має обмежуватися юристами і повинен також включати журналістів, соціологів, статистиків тощо.

V. Н. Можливість надання висновків рекомендацій іншим гілкам влади

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

V. І. Співпраця з іншими органами на національному, європейському та міжнародному рівнях

89. КРЕС зазначає, що в деяких державах обов'язки судової ради розподілені між кількома органами. У результаті існує розмаїття національних систем, яке надалі ускладнюється тим фактом, що в деяких сферах (наприклад, навчання) уповноваженою є єдина установа, тоді як у інших сферах повноваження поділені. На цьому етапі КРЕС не визначатиме оптимальну структуру відносин між різними органами. Усвідомлюючи важливість національних традицій розвитку цих органів, КРЕС тим не менше вважає за потрібне рекомендувати створити координаційні механізми під головуванням судової ради для того, щоб тоді, коли кілька органів поділяють між собою завдання ради, можна було досягти ефективного виконання таких завдань. Подібний процес також, імовірно, сприятиме розвитку в напрямі об'єднання органів (наприклад, у сфері навчання). Це також стосується співпраці з радами адміністративних судів. Крім того, певне значення може мати і співпраця з радами для прокурорів, якщо подібні окремі органи існують.

90. КРЕС також наголошує на важливості співпраці між радами на європейському та міжнародному рівнях стосовно всіх питань, за які ради відповідають на національному рівні.

91. КРЕС віддає належне роботі Європейської мережі судових рад (котра відіграє загальну роль забезпечення співпраці між судовими радами) та діяльності Лісабонської мережі і Європейської мережі суддівського навчання (котрі діють у сфері навчання суддів), чия діяльність заслуговує на визнання та підтримку. Ці мережі є важливими партнерами КРЕС.

VI. КОНТРОЛЬ РАДИ ЗА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ ТА ПРОЗОРІСТЮ СУДОВОЇ ВЛАДИ

92. Враховуючи значну участь судової ради в управлінні судовою системою, слід гарантувати прозорість її діяльності. Прозорість є визначальним чинником

довіри громадян до функціонування судової системи та гарантією проти загрози політичного впливу або сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та упередженості в межах судової влади.

Усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінювання, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, повинні бути обґрунтованими (див. також пункт 39 вище).

93. Як уже зазначалося, прозорість процедур призначення та просування по службі суддів буде забезпечена в разі оприлюднення критеріїв призначення та поширення інформації про вакансії в судовій владі. Будь-яка заінтересована особа повинна мати можливість переглянути прийняті рішення та перевірити, чи застосувала судова рада правила та критерії, які ґрунтуються на здібностях кандидата, при здійсненні призначень чи просування по службі.

94. Коли судова рада має бюджетні повноваження, логічною буде її підзвітність за використання коштів парламентові, який схвалив бюджет. Бюджетні кошти, виділені судовій системі, мають контролюватися органом аудиту, який відповідає за використання коштів державного бюджету, якщо такий орган існує.

95. У випадку, коли судова рада має повноваження здійснювати дисциплінарне провадження, судді, які є суб'єктом провадження, повинні бути поінформовані про підстави відповідного дисциплінарного рішення. Це надасть їм можливість оцінити та зважити перспективи оскарження подібного рішення (див. пункт 39 вище). Крім того, судова рада могла би практикувати оприлюднення прийнятих у відповідному порядку рішень, які набули чинності, задля інформування не лише суддівського корпусу, а й громадськості в цілому про те, як здійснювалося провадження, та щоб засвідчити, що судова влада не покриває негідні вчинки своїх представників.

96. Судова рада повинна періодично оприлюднювати звіт про свою діяльність, метою якого є, з одного боку, поінформувати про те, що зробила рада та які складнощі виникали в її діяльності, а з другого боку, запропонувати заходи для вдосконалення функціонування системи правосуддя в інтересах суспільства. Оприлюднення звіту може супроводжуватися проведенням прес-конференції із запрошенням журналістів, зустрічами з суддями та речниками судових установ. Це дозволить покращити поширення інформації та взаємодію з органами судової системи.

КОРОТКИЙ ВИКЛАД ВИСНОВКІВ ТА РЕКОМЕНДАЦІЙ

У Висновку № 10 (2007) «Про судову раду на службі суспільству» КРЕС рекомендує:

А. Загальні рекомендації:

а) важливо створити спеціальний орган, такий як судова рада, наділений повноваженнями захищати незалежність суддів як необхідний елемент держави, що керується верховенством права, та, відповідно, додержується принципу розподілу влади;

б) судова рада має захищати незалежність як судової системи в цілому, так і окремих суддів та водночас гарантувати ефективність та якість правосуддя,

як визначено статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, з метою посилення суспільної довіри до системи правосуддя;

с) через положення в Конституції чи еквівалентному правовому документі судова рада повинна бути захищена від ризику обмеження своєї автономії на користь законодавчих чи виконавчих органів влади.

В. Щодо складу судової ради

а) для того щоб уникнути сприйняття наявності корпоративного інтересу, протекціонізму та упередженості й відобразити різні суспільні погляди, судова рада повинна мати змішане представництво зі значною більшістю суддів, навіть якщо окремі функції здійснюватимуться лише суддівським складом ради. Судова рада може також складатися повністю із суддів;

б) кандидати у члени судової ради, як судді, так і представники інших професій, повинні призначатися на підставі їхньої компетенції, досвіду, розуміння суддівської роботи та культури незалежності. Вони також не повинні бути діючими політиками, членами парламенту чи належати до виконавчої влади;

с) судді повинні обиратися до судової ради іншими суддями, без будь-якого втручання з боку політичних органів або очільників судової влади за допомогою методів, котрі гарантують найширше представництво суддів. Якщо для обрання використовуються прямі вибори, судова рада має прийняти правила, спрямовані на мінімізацію будь-якої загрози суспільній довірі до системи правосуддя;

д) призначення членів судової ради, які не є суддями, з юридичним досвідом чи без нього, має здійснюватися не політичним органом. Якщо ці члени все ж обираються парламентом, вони не повинні бути членами парламенту, а мають обиратися кваліфікованою більшістю депутатського складу, що потребує суттєвої підтримки з боку опозиції, і мають бути особами, які в загальному складі судової ради дають можливість урізноманітнити представництво суспільства.

С. Щодо функціонування судової ради:

а) члени судової ради можуть здійснювати свої повноваження на постійній основі, але строк таких повноважень повинен обмежуватися в часі та кількості термінів з тим, щоб зберегти зв'язок із суддівською практикою; члени судової ради (судді і не судді) повинні мати гарантії незалежності та неупередженості;

б) судова рада повинна самостійно управляти своїм бюджетом та фінансуватися в обсязі, який дозволяє оптимальне та незалежне функціонування;

с) певні рішення судової ради повинні мати обґрунтування, бути обов'язковими для виконання та мати можливість бути оскарженими в судовому порядку;

д) як необхідний елемент суспільної довіри до системи правосуддя, судова рада повинна діяти прозоро та звітувати про свою діяльність, зокрема за допомогою періодичних звітів, які серед іншого міститимуть пропозиції щодо заходів, необхідних для покращення функціонування системи правосуддя.

Д. Щодо повноважень судової ради:

а) судова рада повинна мати широке коло завдань, спрямованих на захист та сприяння судовій незалежності й ефективності правосуддя. Слід також

забезпечити відсутність конфлікту інтересів при здійсненні радою різних функцій;

b) бажано, щоб судова рада мала повноваження з добору, призначення та просування по службі суддів. Ці функції мають здійснюватися в повній незалежності від законодавчої чи виконавчої влади, а також в абсолютній прозорості щодо критеріїв добору суддів;

c) судова рада має брати активну участь в оцінюванні якості правосуддя та в упровадженні інструментів забезпечення ефективності суддівської роботи, але при цьому рада не повинна заміняти собою відповідний орган судової влади, відповідальний за оцінювання окремих суддів;

d) судовій раді можуть бути довірені питання етики, а також розгляд скарг на суди з боку осіб, які користуються послугами судів;

e) судова рада може здійснювати організацію та нагляд за навчанням суддів, але планування та впровадження навчальних програм має залишатися відповідальністю навчального центру, з яким рада повинна співпрацювати для гарантування якості початкової підготовки та підвищення кваліфікації суддів;

f) судова рада може мати розширені фінансові повноваження щодо обговорення та управління бюджетом судової влади, а також повноваження з адміністрування різних судів задля кращої якості правосуддя;

g) судова рада може бути також органом, який відіграє важливу роль у сфері удосконалення та захисту іміджу правосуддя;

h) перед розглядом у парламенті законопроекти, які можуть мати вплив на систему правосуддя, наприклад на незалежність судової влади, або які можуть обмежити гарантії доступу громадян до правосуддя, повинні отримати висновок судової ради;

i) слід заохочувати співпрацю з різними радами на європейському та міжнародному рівнях.



м. Страсбург, 24 жовтня 2014 року

КРЕС (2014) Висновок № 17

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЕС)**

ВИСНОВОК № 17 (2014)

**Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя
та повагу до незалежності судової влади**

ЧАСТИНА ПЕРША: ВСТУП

А. Мета Висновку

1. Верховенство права в демократичній державі вимагає не тільки незалежності судової влади, а й створення компетентних судів, які приймали би рішення високої якості. КРЕС постійно звертає увагу на два основоположних питання. По-перше, на захист незалежності судової влади¹, а по-друге, на способи підтримання та підвищення якості й ефективності судових систем². Індивідуальне оцінювання суддів стосується обох питань. У цьому Висновку значення словосполучення «індивідуальне оцінювання суддів» включає оцінювання професійної діяльності окремого судді та оцінювання його компетентності.

2. Відповідно до завдань, визначених Комітетом міністрів Ради Європи, КРЕС вирішила звернути увагу в цьому Висновку на те, як індивідуальне оцінювання роботи судді може підвищити якість правосуддя, не зашкоджуючи незалежності судової влади. Висновок висвітлює переважно питання індивідуального оцінювання суддів, яких вже було призначено на посаду на безстроковий термін; у ньому не розглядаються ані перше призначення суддів³, ані їхня початкова підготовка⁴. Порушуючи питання співвідношення дисциплінарного процесу з процесом оцінювання, Висновок не розглядає питання дисциплінарної або кримінальної відповідальності⁵ по суті. Також у ньому не розглядаються питання оцінювання функціонування судової системи країни загалом або окремих судів, які належать до цієї системи. Ці аспекти мають важливе значення самі по собі, а важливі питання та погляди, що пов'язані з ними, слід досліджувати окремо.

3. Цей Висновок був підготовлений на основі попередніх Висновків КРЕС та Великої хартії суддів (2010), а також на основі відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998), Рекомендації (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (далі — Рекомендація (2010) 12). Також були враховані Резолюція ООН про основні принципи незалежності судових органів (1985), Бангалорські принципи поведінки суддів (2002), Загальний звіт⁶ Міжнародної асоціації суддів (2006) (далі — Загальний звіт МАС), Київські рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та в Середній Азії — адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів (2010) (далі — Київські рекомендації) та Звіт Європейської мережі рад з питань судочинства (далі — ЄМРС) за 2012–2013 роки щодо мінімальних стандартів оцінки професійної діяльності й незмінюваності представників судової влади (далі — Звіт ЄМРС). Висновок урахує відповіді держав-членів на перелік питань стосовно індивідуального оцінювання й оцінювання роботи суддів, а також підготовчий звіт експерта, призначеного КРЕС, пані Анне Сандерс (Німеччина).

¹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001).

² Див. Висновки КРЕС № 3 (2002), № 4 (2003), № 6 (2004), № 11 (2008), № 14 (2011).

³ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), пункти 17–56.

⁴ Див. Висновок КРЕС № 4 (2003), пункти 23–30.

⁵ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), пункти 51–77.

⁶ Ця Доповідь має назву «Як призначення та оцінювання (якісне й кількісне) суддів може відповідати принципу незалежності судової влади», див. <http://www.iajuim.org/iuw/wpcontent/uploads/2013/02/ISC2006conclusionsE.pdf>.

В. Ключові завдання судді як об'єкта оцінювання

4. Судді виконують незамінні обов'язки в кожному демократичному суспільстві, яке поважає верховенство права⁷. Судді повинні захищати права та свободи всіх людей однаково. Судді мають уживати заходів для забезпечення ефективного й доступного вирішення спорів⁸, а також розглядати справи своєчасно й незалежно, виключно на підставі закону. Судді мають обґрунтовувати мотиви винесення рішень⁹ і викладати рішення в чіткій та зрозумілій формі¹⁰. Крім того, всі рішення суддів обов'язкового характеру повинні також ефективно виконуватися¹¹. Незалежність судової влади не означає, що судді не несуть відповідальності за свою діяльність. КРЕС наголошує на необхідності підтримки та підвищення якості й ефективності судових систем в інтересах усіх громадян¹². Індивідуальне оцінювання суддів, де таке існує, повинно мати на меті удосконалення судочинства, забезпечуючи його найвищу якість в інтересах суспільства в цілому.

С. Пріоритет незалежності: питання узгодження оцінювання з незалежністю судової влади

5. Незалежність судової влади є передумовою гарантування верховенства права та основоположною гарантією справедливого суду¹³. Як вже зазначала КРЕС у попередніх Висновках, судова незалежність може ставитися під загрозу через певні проблеми, які можуть призвести до негативного впливу на функціонування правосуддя¹⁴, — такі як недостатність фінансування¹⁵, проблеми, пов'язані з початковою та подальшою підготовкою суддів¹⁶, неналежна організація діяльності судів, а також можлива цивільна та кримінальна відповідальність суддів¹⁷.

6. Відповідно, основоположним правилом будь-якого індивідуального оцінювання суддів повинна бути абсолютна повага до незалежності судової влади¹⁸. Якщо індивідуальне оцінювання має наслідки щодо підвищення судді по службі, визначення розміру заробітної платні та пенсії або може навіть призвести до відставки, існує ризик, що суддя, якого оцінюють, буде розглядати справи не шляхом неупередженого тлумачення фактів та закону, а у спосіб, який задовольнив би оцінювачів. Будь-яке оцінювання суддів представниками законодавчої чи виконавчої влади держави є особливо проблематичним. Однак загрози незалежності судової влади неможливо повністю уникнути, навіть коли оцінювання проводиться іншими суддями. Незалежність судової влади обумовлюється не тільки свободою від неналежного зовнішнього впливу, а й вимагає свободи від неналежного тиску зсередини судової системи, який у певних випадках може виникати як прояв точки зору інших суддів¹⁹, зокрема голів судів.

⁷ Див. Рекомендацію (2010)12, пункти 59–65.

⁸ Див. Велику хартію суддів (2010), п. 15.

⁹ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 36.

¹⁰ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 32.

¹¹ Див. Висновок КРЕС № 13 (2010), Висновок А; Велику хартію суддів (2010), п. 17.

¹² Див. Висновки КРЕС № 3 (2002), № 4 (2003), № 6 (2004) та № 11 (2008).

¹³ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 10, Рекомендацію (2010)12, пункти 3 та 11; Велику хартію суддів (2010), п. 2.

¹⁴ Див. Велику хартію суддів (2010), пункти 3 та 4.

¹⁵ Див. Висновок КРЕС № 2 (2001), п. 2.

¹⁶ Див. Висновок КРЕС № 4 (2003), пункти 4, 8, 14 та 23–37.

¹⁷ Див. Висновок № 3 (2002), п. 51.

¹⁸ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), особливо п. 45, Висновок КРЕС № 6 (2004), п. 34.

¹⁹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 66, Рекомендацію (2010)12, пункти 22–25.

ЧАСТИНА ДРУГА: СУЧАСНА ПРАКТИКА В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ

D. Для чого взагалі потрібне оцінювання та які види оцінювання існують на сьогодні?

7. Оцінювання суддів проводиться з метою оцінки вмінь окремих суддів та якості і кількості виконаних ними завдань. Оцінювання застосовується, наприклад, для надання висновків стосовно роботи, визначення навчальних потреб та співставлення розміру заробітної плати «з обов'язками, що виконуються». Оцінювання також застосовується для визначення кандидатур на підвищення. Деякі вважають, що таким чином індивідуальне оцінювання може, у принципі, сприяти покращенню якості судової системи і, завдяки цьому, гарантувати належну відповідальність суддівського корпусу перед суспільством.

8. У Доповіді ЄМРС виокремлено країни, які використовують «формальну» та «неформальну» системи оцінювання, тобто:

(I) Формальна система

9. У більшості формальних процедур оцінювання цілі оцінювання, використані критерії, склад органу, який проводить оцінювання, процедура оцінювання та можливі наслідки чітко визначаються завчасно до проведення оцінювання. Якщо оцінювання проводиться формально, права та обов'язки судді, робота якого оцінюється, мають регулюватися законодавчими чи підзаконними нормативними актами.

(II) Неформальна система

10. Неформальне оцінювання не застосовує ані формалізовані рейтинги, ані критерії. Воно зазвичай не матиме прямих наслідків для судді, робота якого оцінюється. Неформальне оцінювання може проводитися шляхом обговорення, що дозволить судді, робота якого оцінюється, проаналізувати проблемні питання, показати свої вміння та узгодити кар'єрні цілі²⁰. Неформальний збір інформації про суддю, який подає свою кандидатуру на підвищення²¹, також може розглядатися як неформальне оцінювання.

Е. Практика оцінювання в державах-членах

(I) Сфера застосування оцінювання

11. Двадцять чотири держави-члени у своїх відповідях на опитування пояснили, що вони оцінюють суддів переважно у формальний спосіб (Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Монако, Нідерланди, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Кошиця Югославська Республіка Македонія, Туреччина, Україна). Естонія та Україна оцінюють суддів тільки перед їх безстроковим призначенням. Дев'ять держав-членів (Чеська Республіка, Данія, Фінляндія, Ісландія, Люксембург, Норвегія, Швеція, Швейцарія, Велика Британія) заявили, що вони не використовують систему індивідуального оцінювання. Однак Швеція все ж використовує певні інструменти оцінювання з метою визначення

²⁰ Див., наприклад, системи у Фінляндії та Нідерландах.

²¹ Як у Великій Британії.

розміру невеликої частки винагороди залежно від діяльності судді²², Фінляндія та Швейцарія застосовують оцінювання під час підготовки до обговорення кар'єрних питань. У Великій Британії, неформальне оцінювання проводиться при розгляді заяви судді про підвищення.

(II) Цілі, які ставлять держави, що застосовують оцінювання: якість роботи суддів, підвищення, винагорода та дисципліна

12. У більшості країн, які використовують певні форми індивідуального оцінювання, воно спрямоване на оцінку, підтримання та вдосконалення якості роботи суддів та судової системи. Багато країн пояснювали, що мета оцінювання полягає не тільки в оцінці досягнень та навичок, а й у визначенні потреб у навчанні, а також в отриманні відгуків про роботу судді. Багато держав-членів використовують оцінювання як підставу для прийняття рішень стосовно підвищення суддів. Для деяких держав-членів оцінювання є особливо важливим при вирішенні питання стосовно безстрокового призначення на посаду суддів, що були призначені на перший, обмежений у часі строк²³. Інші держави-члени використовують оцінювання для визначення розміру певних частин винагороди або пенсії залежно від результатів роботи окремого судді²⁴.

(III) Критерії оцінювання

13. У більшості держав-членів для індивідуального оцінювання роботи суддів застосовуються кількісні та якісні критерії. Таким чином, фактори, як то кількість справ, розглянутих суддею, робота якого оцінюється; середня кількість часу, за який розглянуто справу, та середня кількість часу, необхідна для ухвалення рішення, зазвичай належать до «кількісних» показників. Багато держав-членів визнають важливими кількість рішень, ухвалених суддею, робота якого оцінюється, або кількість іншим чином розглянутих справ (наприклад, закритих через примирення або через відмову від позовних вимог)²⁵. У деяких державах-членах продуктивність роботи судді визначається з урахуванням визначеної квоти²⁶ або середньої кількості рішень, винесених іншими суддями²⁷. «Якісні» показники, наприклад, якість суддівського розгляду або те, як суддя вирішує складні справи, також вважаються надзвичайно вагомими в процесі оцінювання. У багатьох державах-членах кількість або відсоткове співвідношення рішень, змінених в апеляційному порядку, є факторами, що мають дуже велике значення в процесі оцінювання²⁸. В інших²⁹, з огляду на принцип незалежності судової влади, до уваги не беруться ані кількість

²² Однак при цьому існують жорсткі правові засоби захисту незалежності суддів.

²³ Болгарія, Естонія, Німеччина, Угорщина, Україна.

²⁴ Іспанія, Швеція, Естонія (проте доволі незначний відсоток заробітної плати визначається в індивідуальному порядку, а також існують жорсткі правові засоби захисту незалежності судової влади). У Бельгії та Болгарії заробітна плата судді може бути зменшена через погані результати оцінювання. У Туреччині розмір заробітної плати та пенсії може бути збільшено відповідно до результатів оцінювання.

²⁵ Албанія, Австрія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Естонія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія (коли визначається розмір заробітної плати залежно від діяльності), Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

²⁶ Боснія і Герцеговина, Іспанія.

²⁷ Німеччина, Польща.

²⁸ Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Естонія, Грузія, Греція, Угорщина, Республіка Молдова, Польща, Румунія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

²⁹ Франція та Німеччина.

рішень, змінених в апеляційному порядку, ані причини таких змін, окрім випадків виявлення грубих помилок. Іншими факторами, які беруться до уваги, є вміння бути посередником між сторонами, приймати та формулювати чіткі й зрозумілі рішення, співпрацювати з колегами, працювати в нових для судді сферах права, готовність взяти на себе додаткові обов'язки з адміністрування роботи суду, такі як наставництво та навчання молодших суддів чи правників³⁰. Організаційні навички, професійна етика³¹ та академічні здобутки, такі як публікації, читання лекцій³², також розглядаються як критеріїв оцінювання. Порушення етичних та професійних правил і стандартів беруться до уваги в процесі оцінювання в більшості держав-членів, у яких таке оцінювання існує і в яких визначено відповідні принципи. Усі держави-члени, що відповіли на опитування КРЕС, зазначили відмінності між процесом оцінювання та дисциплінарними заходами.

14. Способи оцінки критеріїв роботи судді відрізняються кардинально. Більшість держав-членів повідомили про формування рейтингів суддів, робота яких оцінюється. Рейтингові системи можна порівняти. У них використовуються такі оцінки, як «дуже добре», «добре», «задовільно», «незадовільно»³³ або А, В, С³⁴. Деякі країни в рейтингах визначають можливість підвищення судді³⁵. Інші держави-члени не використовують формальні рейтинги³⁶. У деяких державах-членах інформація стосовно кількості справ, розглянутих суддею, трансформується в проценти або в цифри, які відображають діяльність кожного судді порівняно з іншими суддями³⁷. У деяких державах судді оцінювалися за рейтингом від найкращого судді до найгіршого на підставі результатів оцінювання³⁸. Угорщина ставить відповідну оцінку судді, враховуючи фактор «продуктивності» в його роботі. В інших державах кількісні та якісні показники існують тільки на початковій стадії індивідуального оцінювання³⁹. У деяких державах-членах ураховуються думки асоціацій адвокатів⁴⁰, сторін, колег та старших суддів⁴¹.

(IV) Види оцінювання, методи і процедури

15. У більшості країн оцінювання проводиться планово та регулярно. Проте держави-члени прийняли різні ступені формальності процедури. Так, Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Франція, Грузія, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Монако, Польща, Румунія, Словенія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія та Туреччина використовують формальні системи оцінювання. Фінляндія, Нідерланди, Швейцарія та Велика Британія використовують більш неформальні системи оцінювання.

³⁰ Австрія, Німеччина, Словенія.

³¹ Німеччина, Польща, Швеція.

³² Хорватія, Німеччина.

³³ Албанія, Австрія, Бельгія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Республіка Молдова, Монако, Румунія, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія.

³⁴ Грузія, Туреччина.

³⁵ Угорщина, Словенія.

³⁶ Кіпр (з урахуванням фактора продуктивності), Естонія, Фінляндія, Нідерланди, Швеція, Велика Британія.

³⁷ Болгарія, Хорватія, Естонія, Іспанія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

³⁸ Хорватія.

³⁹ Австрія, Франція, Німеччина.

⁴⁰ Греція.

⁴¹ Австрія, Німеччина, Угорщина, Монако, Велика Британія.

16. У деяких країнах процес оцінювання відбувається у формі обговорення кар'єрного просування, що, відповідно, може бути більше чи менше формалізованим. У рамках такого обговорення суддя, який оцінюється, та оцінювач або комісія з оцінювання визначають кар'єрні цілі та напрями кар'єрного розвитку⁴². У деяких випадках процес оцінювання розпочинається з самостійної оцінки судді⁴³. В інших країнах судова рада або її відділ збирає інформацію про суддю, робота якого оцінюється, та приймає рішення стосовно оцінювання⁴⁴.

17. В інших державах-членах оцінювач одноособово, як правило, голова суду, в якому працює суддя, робота котрого оцінюється, збирає відповідну інформацію стосовно діяльності судді⁴⁵. Це зазвичай ознайомлення з рішеннями судді, відвідування судових засідань, в яких головує суддя, робота котрого оцінюється, проведення співбесіди із суддею. Як правило, оцінювач приймає остаточне рішення після того, як судді була надана можливість прокоментувати проект цього рішення. У деяких державах-членах до процесу оцінювання залучаються інші фахівці⁴⁶. У Польщі індивідуальне оцінювання проводиться в рамках регулярних судових перевірок, що проводяться суддями-інспекторами з інших судів⁴⁷.

18. У більшості систем суддя, робота якого оцінюється, може прокоментувати проект рішення щодо свого оцінювання та оскаржити остаточне рішення.

19. Деякі країни зазначили, що, хоча в них немає офіційної процедури оцінки роботи судді колегами, судді можуть вільно допомагати один одному, надаючи поради та неформальні коментарі⁴⁸. В Австрії Австрійською асоціацією суддів було ініційовано проект добровільного оцінювання суддів своїми колегами. Судді відвідували судові засідання один одного та надавали неформальні висновки.

(V) Наслідки оцінювання

20. У більшості держав-членів індивідуальне оцінювання суддів є важливим фактором для підвищення судді на посаді, а також для отримання постійної посади суддями, призначеними вперше⁴⁹. У деяких державах-членах оцінювання роботи судді також має значення для визначення розміру заробітної плати та пенсії⁵⁰. Більше того, у деяких державах-членах незадовільні результати роботи можуть призвести до відкриття дисциплінарного провадження⁵¹, зменшення винагороди та навіть звільнення судді⁵².

⁴² Бельгія, Фінляндія, Франція, Монако, Румунія, Швейцарія.

⁴³ Бельгія, Франція, Румунія.

⁴⁴ Албанія, Австрія, Болгарія, Хорватія, Естонія, Італія, Республіка Молдова, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія, Туреччина.

⁴⁵ Німеччина, Греція, Угорщина, Нідерланди.

⁴⁶ Юридичні навчальні заклади та асоціації адвокатів у Естонії; асоціації адвокатів у Греції та психологи, за деяких обставин, у Румунії.

⁴⁷ У Греції існує схожа система.

⁴⁸ Боснія і Герцеговина, Фінляндія, Німеччина, Греція.

⁴⁹ Болгарія, Естонія, Грузія, Німеччина, Греція, Україна.

⁵⁰ Болгарія, Швеція (утім, дуже невеликий відсоток заробітної плати визначається індивідуально за наявності жорстких правових засобів захисту незалежності судової влади), Іспанія, Туреччина.

⁵¹ Бельгія, Болгарія, Хорватія, Кіпр, Греція, Угорщина, Польща, Словенія.

⁵² Австрія, Естонія, в окремих випадках — Греція, Угорщина, Італія, Республіка Молдова, Польща, Румунія, Словенія, Колишня Югославська Республіка Македонія.

ЧАСТИНА ТРЕТЯ: АНАЛІЗ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Ф. Чому існують різні види оцінювання?

(I) Побудова судової системи країни (процедури добору суддів, вік, підготовка, підвищення тощо)

21. Рішення щодо необхідності проведення оцінювання та визначення формату оцінювання нерозривно пов'язані з розвитком судових систем різних держав-членів. Зокрема, етап професійної діяльності, на якому особа призначається суддею, підстави, відповідно до яких суддя може бути переведений до суду вищої інстанції, можуть виявитись особливо важливими при визначенні виду оцінювання. Наприклад, якщо новопризначені судді до їхнього призначення на посаду матимуть успішну кар'єру практикуючих юристів (як у скандинавських країнах, Великій Британії й на Кіпрі), тоді судова система меншою мірою потребуватиме формального оцінювання, ніж та система, у якій судді призначаються одразу чи невдовзі по отриманню юридичної освіти (як у Франції, Німеччині та Іспанії). У правовій системі, де підвищення на посаді відбуваються за вислугою років (як, наприклад, у Люксембурзі), існує менша потреба в проведенні індивідуального оцінювання роботи судді.

(II) Урахування культури країни

22. Рішення щодо необхідності та способу проведення оцінювання є нерозривно пов'язаним з історією й культурою країни, а також залежить від правової системи цієї країни. Тому визначення мети оцінювання суддів у різних державах-членах значно відрізняється. Колишня Югославська Республіка Македонія та Румунія пояснили, що незалежність судочинства⁵³ та довіра суспільства до судової системи⁵⁴ може посилюватись як наслідок індивідуального оцінювання суддів. Словенія заявила, що оцінювання забезпечує відповідальність суддів і водночас якість судової системи. Іспанія вважає, що обумовлення залежності розміру частини заробітної плати судді від кількості справ, які він розглянув, відповідатиме незалежності судочинства, тоді як оцінювання роботи суддів за кількісними показниками⁵⁵ загрожуватиме їй. Франція та Німеччина, з другого боку, заявили, що оцінювання тільки за кількісними показниками може негативно позначитися на незалежності судочинства. Утім, інші країни, наприклад Норвегія та Швейцарія, вважають, що для забезпечення високої якості правосуддя оцінювання є непотрібним. Данія, Люксембург та Швейцарія заявили, що індивідуальне оцінювання суддів є просто несумісним з їхньою незалежністю. Так, поведінка судді може оцінюватися лише в рамках дисциплінарного провадження. Отже, якщо в певних державах відповідні заходи вважаються вкрай необхідними для забезпечення незалежності судової влади, в інших державах схожі заходи навпаки вбачаються шкідливими.

Г. Принциповий вибір: чи проводити оцінювання

23. Двома ключовими вимогами до будь-якої судової системи має бути відправлення правосуддя на найвищому рівні якості та належна відповідальність суддів перед демократичним суспільством. Певна форма оцінювання суддів має

⁵³ Колишня Югославська Республіка Македонія.

⁵⁴ Румунія.

⁵⁵ Тим не менш, в Іспанії якісний показник береться до уваги, коли розглядається питання підвищення судді.

існувати, щоб задовольняти ці вимоги. Чи повинно мати оцінювання «формальний» характер, є ключовим питанням. КРЕС заохочує всі держави-члени звернути на нього увагу. Відповідь кожної держави-члена має ґрунтуватися на особливостях її судової системи, традицій та культури. Якщо держава-член вирішить, що відповідність двом зазначеним вимогам може бути досягнута в інший спосіб, аніж через запровадження формального оцінювання, то ця держава може відмовитися від подібного оцінювання. Якщо ж держава дійде висновку, що відповідність зазначеним вимогам не може бути досягнута в інший спосіб, КРЕС рекомендує запровадити більш формальну процедуру індивідуального оцінювання суддів, як про це зауважено нижче.

24. Усі процедури оцінювання повинні проводитися з метою підтримання та вдосконалення якості роботи суддів і, як наслідок, усієї судової системи.

25. Неформальна оцінка може існувати як форма допомоги суддям, надаючи їм можливість самооцінювання, отримання відгуків про їхню роботу та виявлення потреб у навчанні. Усі ці заходи можуть бути ефективними засобами для вдосконалення вмінь суддів та, як наслідок, удосконалення якості здійснення судочинства. Неформальні перегляди діяльності суддів іншими суддями, самооцінювання суддів та обмін порадами між суддями також можуть бути корисними та повинні заохочуватися⁵⁶.

Н. Якщо існує формальне оцінювання: як його проводити?

(I) Можливі цілі та їхній вплив на незалежність судочинства

(a) Допомога у вирішенні проблем щодо умов роботи

26. Судові системи мають використовувати інформацію, зібрану в процесі оцінювання, не тільки для оцінки окремих суддів, а й задля забезпечення інформацією, яка зможе допомогти вдосконалити організаційну структуру судів та умови роботи суддів. Було би надзвичайно несправедливо, якщо суддя оцінюється негативно через проблеми, спричинені несприятливими умовами роботи, на які цей суддя не міг вплинути, як, наприклад, затримання розгляду справ через велику кількість накопичених нерозглянутих справ унаслідок недостатньої кількості персоналу або неналежної системи судового адміністрування.

(d) Підвищення

27. Згідно з КРЕС⁵⁷ та Основними принципами ООН⁵⁸ призначення та підвищення суддів не може ґрунтуватися винятково на критерії вислуги років, оскільки повинні враховуватись об'єктивні показники, такі як компетентність, високі моральні якості та досвід. Якщо підвищення проводяться відповідно до цих об'єктивних показників, хоча б на етапі подання суддею заяви на підвищення, має проводитись оцінювання в тій чи іншій формі. Тому збір інформації стосовно відповідності судді посаді, на яку він претендує, може бути важливою метою для індивідуального оцінювання суддів.

(c) Винагорода

⁵⁶ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 70.

⁵⁷ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), пункти 17 та 29.

⁵⁸ Див. Основні принципи ООН щодо незалежності судових органів (1985), п. 13.

28. У декількох державах-членах на розмір суддівської винагороди впливають результати оцінювання⁵⁹. Однак КРЕС підтримує позицію Рекомендації Комітету міністрів (2010) 12, що «системи, які визначають розмір винагороди суддів залежно від їхньої роботи, мають бути скасовані, оскільки вони можуть ускладнити забезпечення незалежності суддів»⁶⁰. КРЕС також підтримує той погляд, що пенсії суддів не повинні залежати від оцінки діяльності судді.

(d) Дисципліна

29. Хоча порушення етичних та професійних правил і стандартів можуть розглядатися в процесі оцінювання, держави-члени мають чітко відокремлювати оцінювання від дисциплінарних заходів та проваджень. Принципи гарантії збереження постійної посади та незмінюваності суддів є усталеними ключовими елементами суддівської незалежності, і їх треба дотримуватися⁶¹. Тому діяльність судді, призначеного безстроково, не повинна припинятися тільки на підставі незадовільних результатів оцінювання. Це можливо тільки у випадку серйозних порушень дисциплінарного або кримінального законодавства⁶² чи в разі, коли об'єктивні результати оцінювання прямо підтверджують нездатність або небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні. В усіх випадках мають існувати та неухильно здійснюватися належні процесуальні правові засоби захисту суддів, які оцінюються.

(II) Система формального оцінювання

30. Якщо існує система формального індивідуального оцінювання, її основа і складові (критерії, процедура, наслідки оцінювання) мають бути чітко та вичерпно передбачені законодавством на рівні закону. Деталі можуть бути врегульовані підзаконними актами⁶³. Судова рада (де така існує) має відігравати важливу роль у формулюванні цих складових елементів, особливо критеріїв.

(III) Критерії формального оцінювання

31. В основі формального індивідуального оцінювання суддів мають бути об'єктивні критерії, визначені компетентним суддівським органом⁶⁴. Об'єктивні стандарти необхідні не тільки для виключення політичного впливу, а й з інших причин, таких як запобігання виникненню упередженості, консерватизму та протекції по знайомству, що може мати місце, коли призначення та оцінювання проводяться у довільному порядку або за особистими рекомендаціями⁶⁵. Ці об'єктивні стандарти мають ґрунтуватися на критеріях, що враховують кваліфікацію, високі моральні якості, компетентність та ефективність⁶⁶.

32. КРЕС зауважує, що в Доповіді ЄМРС рекомендується, щоб критерії оцінювання професійної діяльності суддів були всебічними, включали б як

⁵⁹ Іспанія, Швеція (утім дуже невеликий відсоток від загальної заробітної плати визначається індивідуально).

⁶⁰ Див. Рекомендацію (2010)12, п. 55; також див. Загальну доповідь Міжнародної асоціації суддів(2006), Висновки, п. 12.

⁶¹ Див. Рекомендацію (2010)12, п. 49.

⁶² Див. Рекомендацію (2010)12, п. 50.

⁶³ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секції 4.17–4.18.

⁶⁴ Див. Рекомендацію (2010)12, п. 58.

⁶⁵ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 24.

⁶⁶ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 25.

кількісні, так і якісні показники задля проведення повного й глибокого оцінювання професійної діяльності суддів⁶⁷.

33. КРЕС зауважує, що в Київських рекомендаціях⁶⁸ зазначено, що оцінювання має здійснюватись, ураховуючи такі критерії: професійна компетентність (знання законодавства, здатність проводити судові засідання, уміння формулювати обґрунтовані рішення), особисті навички (здатність справлятися з навантаженнями, приймати рішення, відкритість до запровадження нових технологій), соціальні навички, наприклад, здатність бути посередником, поважати сторони та відстоювати свої позиції в разі потреби.

34. Загалом КРЕС погоджується із якісними критеріями, переліченими в Київських рекомендаціях. КРЕС вважає, що оцінювання не може ґрунтуватися лише на кількісних критеріях. Крім цього, хоч ефективність роботи судді може бути важливим фактором для оцінювання, КРЕС вважає, що надмірна орієнтація на кількість справ, розглянутих суддею, є проблематичною, оскільки може призвести до появи хибних стимулів.

35. Якість правосуддя не може сприйматися як синонім однієї лише «продуктивності» судової системи⁶⁹. КРЕС попереджує, що недостатнє фінансування та скорочення бюджету можуть призвести до того, що судова система перебільшуватиме значення «продуктивності» в індивідуальному оцінюванні суддів. Тому КРЕС повторно підкреслює, що всі загальні принципи та стандарти Ради Європи покладають обов'язок на держави-члени надавати таке фінансування, яке відповідає вимогам різних судових систем⁷⁰. КРЕС упевнена, що якість, а не тільки кількість, судових рішень має бути основою індивідуального оцінювання. У Висновку № 11 (2008) КРЕС обговорювала важливість високої якості судових рішень. Для оцінки якості судового рішення оцінювачі мають сконцентруватися на методології, яку використовує суддя, а не на оцінюванні правових характеристик окремих судових рішень⁷¹. Останнє може оцінюватися лише в процесі апеляційного перегляду. Оцінювачі мають розглядати всі аспекти, які підтверджують високі результати діяльності судді, зокрема, знання законодавства, навички спілкування, добросовісність, ефективність та високі моральні якості. Для цього оцінювачі мають брати до уваги весь спектр роботи судді в рамках контексту, у якому здійснювалася ця робота. Тому КРЕС надалі вважає проблематичним умотивовувати результати оцінювання кількістю чи процентною часткою судових рішень, змінених апеляційною інстанцією⁷², тільки якщо ця кількість та причини змін рішень чітко не підтверджують, що судді бракує необхідних знань законів та процесуального права. У Київських рекомендаціях⁷³ та в Доповіді ЄМРС⁷⁴ висловлюється така сама точка зору.

⁶⁷ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.8.

⁶⁸ Див. Київські рекомендації (2010), п. 27.

⁶⁹ Див. Висновок КРЕС № 6 (2004), п. 42.

⁷⁰ Див. Рекомендацію (2010)12, п. 32, Висновок КРЕС № 2 (2001), п. 4.

⁷¹ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 57.

⁷² Див. Висновок КРЕС № 11 (2008), п. 74, Висновок КРЕС № 6 (2004), п. 36.

⁷³ Див. Київські рекомендації (2010), п. 28.

⁷⁴ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.12.

(IV) Як оцінювати?

(а) Хто оцінює: оцінювачі, судді, інші фахівці

36. Оцінювачі повинні мати достатню кількість часу й ресурсів для проведення всебічного оцінювання індивідуальних якостей та роботи кожного судді. Суддя, роботу якого оцінюють, має бути поінформований, хто проводить оцінювання. Суддя повинен мати можливість заявити про відвід будь-кого з оцінювачів, який може сприйматись упередженим.

37. З метою захисту незалежності судочинства оцінювання має проводитись лише суддями. Судові ради, де вони наявні, можуть брати участь у цьому процесі⁷⁵. Однак можуть застосовуватись інші засоби оцінювання, наприклад, членами суддівського корпусу, призначеними або обраними спеціально для оцінювання суддів іншими суддями. Слід уникати того, щоб оцінювання проводилося Міністерством юстиції⁷⁶ або іншими зовнішніми органами, також ані Міністерство юстиції, ані інші органи виконавчої влади не повинні мати можливості впливати на процес оцінювання.

38. Інші фахівці, які можуть сприяти проведенню оцінювання, можуть брати в ньому участь. Утім для належного оцінювання роботи суддів ці фахівці обов'язково повинні мати достатній досвід та обізнаність стосовно судової системи. Також важливо, щоб їхня роль була лише дорадчою, але не вирішальною.

(b) Як оцінювати: джерела доказів

39. Джерела інформації, які використовуються в процесі оцінювання, мають бути надійними⁷⁷. Особливо це стосується інформації, на якій ґрунтуються незадовільні результати оцінювання. Також важливо, щоб оцінювання ґрунтувалося на достатній кількості доказів. Суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати доступ до будь-якого доказу, що може бути використаний при оцінюванні, з можливістю оскарження його за потреби⁷⁸. Індивідуальне оцінювання суддів та перевірка результатів роботи суду загалом мають проводитись окремо. Однак факти, з'ясовані під час перевірки суду, можуть братися до уваги при індивідуальному оцінюванні судді⁷⁹.

(c) Коли оцінювати: систематично, тільки при підвищенні, для інших цілей

40. Держава-член вирішує, чи запроваджувати індивідуальне формальне оцінювання на регулярній основі чи лише в особливих випадках, наприклад, коли суддя висуває свою кандидатуру на підвищення⁸⁰. Регулярні оцінювання дозволяють створювати повну картину діяльності суддів. Однак ці оцінювання не повинні відбуватись занадто часто з метою запобігання ефекту здійснення постійного нагляду, що, звичайно, за своєю суттю може загрожувати суддівській незалежності.

(d) Процесуальна справедливість при оцінюванні роботи судді

41. Як уже зазначала КРЕС, усі процедури індивідуального оцінювання мають

⁷⁵ Див. Висновок КРЕС № 10 (2007), пункт 42 та 52–56.

⁷⁶ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секції 4.13–4.15.

⁷⁷ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.16.

⁷⁸ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.19.

⁷⁹ Як в Австрії чи Болгарії.

⁸⁰ Як у Хорватії чи Великій Британії.

надавати суддям змогу висловлювати свою думку стосовно власної діяльності і стосовно оцінки своєї діяльності⁸¹. Будь-яка процедура має надавати їм можливість оскаржити результати оцінювання в незалежних органах або в суді. Суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати змогу брати участь в оцінюванні, наприклад, коментуючи проект висновку оцінювання або надаючи пояснення в процесі оцінювання. Більше того, суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати ефективні правові засоби оскарження незадовільних результатів оцінювання, особливо, якщо це впливає на «громадянські права» судді в розумінні статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Чим вагоміші наслідки оцінювання для судді, тим важливіші є відповідні права на ефективний перегляд результатів оцінювання.

(e) Наслідки для суддів та інших осіб

42. КРЕС застерігає від оформлення результатів оцінювання лише у вигляді балів, чисел, процентних співвідношень або кількості винесених рішень. Усі ці методи, за умови застосування їх без подальшого пояснення чи оцінки, можуть створити хибне враження об'єктивності та достовірності. КРЕС також вважає небажаним створення детальних постійних рейтингів суддів залежно від результатів їх оцінювання⁸². Такі рейтинги не тільки дають хибне враження об'єктивності та достовірності, вони також не є гнучкими, оскільки їх важко змінити, не ініціюючи оцінювання для «зміни місця в рейтингу» всіх суддів одного рівня. Отже, ця система є непрактичною, а якщо ці відомості ще й оприлюднюються, — несправедливою. Ця система не сприяє покращенню ані ефективності діяльності суддів, ані їхній незалежності.

Утім, система створення рейтингів для спеціальних цілей, таких як підвищення, може бути корисною. Наприклад, коли один або більше суддів подали заяви або їхні кандидатури розглядаються щодо призначення на одну посаду, можливо, що кандидати будуть розміщені за певним «рейтингом».

43. Результати індивідуального оцінювання, ймовірно, матимуть прямий вплив на кар'єру судді і, зокрема, на його шанси на підвищення. Крім того, потреби в навчанні та розподіл додаткових ресурсів⁸³ також можуть визначатися за результатами оцінювання. Як уже зазначалося, крім виняткових обставин, звільнення з посади не має бути наслідком лише незадовільних результатів оцінювання, але може мати місце в разі серйозного порушення дисциплінарних правил або кримінального законодавства, відповідно до належної процедури та ґрунтуючись на достовірних доказах⁸⁴. Однак звільнення можливе у випадку, якщо об'єктивні результати оцінювання однозначно підтверджують нездатність чи небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні. В усіх таких випадках потреба процесуальних правових засобів захисту для судді є надзвичайно важливою.

44. Слід запобігати використанню індивідуального оцінювання для визначення розміру заробітної плати та пенсій суддів⁸⁵. Подібний процес може, очевидно,

⁸¹ Див. Рекомендацію (2010)12, п. 58. Також див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.19.

⁸² Як в Албанії.

⁸³ Див. Доповідь Європейської мережі рад з питань судочинства, 2012–2013 роки, секція 4.11.

⁸⁴ Див. Рекомендацію (2010)12, пункти 49 та 50.

⁸⁵ Утім, у Швеції тільки невелика частина заробітної плати обумовлена результатами оцінювання й існують жорсткі правові засоби захисту незалежності судових органів.

впливати на поведінку суддів (зашкоджуючи сторонам у конкретних справах), а також загрожувати незалежності судової влади⁸⁶.

45. Узгодження принципу незалежності судочинства з будь-яким процесом індивідуального оцінювання суддів є складним. Але правильний баланс є надзвичайно вагомим. Зрештою, судова незалежність повинна мати першорядне значення.

І. Баланс між незалежністю та оцінюванням у світлі обговорення; відповідальність перед суспільством

46. У короткому вигляді, засоби досягнення цього балансу передбачають таке: (1) мають існувати прості та прозорі правила стосовно процедури, критеріїв і наслідків оцінювання; (2) суддя, робота якого оцінюється, повинен мати право надавати пояснення та оскаржувати незадовільні результати оцінювання, включаючи право негайного доступу до матеріалів оцінювання; (3) оцінювання не повинно ґрунтуватися винятково на кількості розглянутих справ, але має зосереджуватися на якості рішень судді та роботі судді загалом; (4) деякі наслідки, такі як звільнення з посади через негативні результати оцінювання, не можуть застосовуватися до суддів, які працюють безстроково, окрім виняткових обставин.

47. Формальне індивідуальне оцінювання суддів, де таке існує, має сприяти вдосконаленню та підтриманню функціонування судової системи на найвищому рівні якості на користь громадян держав-членів. Це, у свою чергу, має допомогти зберегти довіру суспільства до судової системи. Це передбачає, що суспільство матиме змогу розуміти принципи та процедуру оцінювання. Тому загальні умови та методи оцінювання мають бути доступними суспільству. Тим не менше, на думку КРЕС, процес індивідуального оцінювання для кар'єрних цілей або підвищення не повинен ураховувати думку суспільства стосовно судді. Ця думка не завжди може бути результатом повного чи всебічного розуміння інформації або, можливо, навіть ґрунтуватися на нерозумінні діяльності судді в цілому. Процес та результати індивідуального оцінювання мають перш за все залишатися конфіденційними і не розголошуватися. Розголошення результатів оцінювання загрожуватиме незалежності здійснення судочинства через те, що це може принизити суддю в очах суспільства та зробити вразливим до впливу. Крім цього, оприлюднення результатів оцінювання може означати, що суддя стає об'єктом для обговорення та інших нападок.

І. Рекомендації

49. КРЕС визначила такі основні рекомендації:

1. Певна форма проведення індивідуального оцінювання суддів має відповідати двом ключовим вимогам будь-якої судової системи, а саме: відправленню правосуддя на найвищому рівні якості та належній відповідальності перед демократичним суспільством (пункт 23).
2. Якщо після ретельного аналізу держава-член вирішить, що ці вимоги не можуть бути задоволені іншими засобами (наприклад, «неформальне» оцінювання), КРЕС рекомендує запровадити більш формальну систему індивідуального оцінювання (пункт 23).

⁸⁶ Див. Загальну доповідь Міжнародної асоціації суддів (2006), п. 12. Також див. Рекомендацію (2010)12, п. 55.

3. Метою всіх індивідуальних оцінювань суддів, запроваджених державами-членами у вигляді «формального» чи «неформального» оцінювання, повинно бути вдосконалення якості роботи суддів та, як наслідок, усієї судової системи держави (пункт 24).
4. КРЕС заохочує всі держави-члени використовувати процедури неформального оцінювання з метою вдосконалення навиків суддів та, як наслідок, якості здійснення судочинства загалом. Ці засоби неформального оцінювання включають допомогу суддям шляхом надання їм можливості проводити самооцінювання, отримувати відгуки та отримувати неформальну оцінку своєї роботи іншими суддями (пункт 25).
5. Підстави та основні складові формального оцінювання (де таке існує) мають бути чітко й вичерпно визначені в законодавстві на рівні законів. Деталі можуть бути врегульовані підзаконними актами, які також підлягають опублікуванню. Судова рада (якщо така існує) має відігравати важливу роль у формуванні цих складових, особливо критеріїв оцінювання (пункт 30).
6. Оцінювання суддів має ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Ці критерії перш за все мають складатися з якісних показників, але також можуть включати кількісні показники. У кожному випадку застосовані показники мають дозволяти оцінювачам урахувати всі аспекти, які підтверджують позитивні результати роботи судді. Оцінювання не повинно ґрунтуватися винятково на кількісних показниках (пункти 31–35).
7. Слід уникати викладення результатів оцінювання в числах, процентах або рейтингах суддів без надання подальшої інформації, оскільки це може створити хибне враження об'єктивності та достовірності. КРЕС виступає проти формування будь-яких постійних рейтингів суддів. Утім, така система є прийнятною для окремих спеціальних цілей, таких як підвищення на посаді (пункти 42–43).
8. З метою захисту незалежності судочинства індивідуальне оцінювання має проводитися насамперед суддями. Судові ради можуть брати участь у цьому процесі. Оцінювань Міністерством юстиції або іншими сторонніми органами слід уникати (пункт 37).
9. Джерела доказів, на яких ґрунтується оцінювання, мають бути достатніми та достовірними, особливо якщо доказ покладений в основу обґрунтування незадовільних результатів оцінювання (пункти 39, 44).
10. Індивідуальне оцінювання суддів повинно, як правило, проводитись окремо від перевірок, що оцінюють роботу суду загалом, і від дисциплінарних проваджень (пункти 29, 39).
11. Важливо забезпечити процесуальну справедливість в усіх складових індивідуального оцінювання. Зокрема, судді повинні мати можливість висловлювати свою думку стосовно процедури та попередніх результатів оцінювання. Судді також повинні мати змогу оскаржити результати оцінювання, особливо, якщо зачіпаються громадянські права судді в розумінні статті 6 Європейської конвенції з прав людини (пункт 41).

12. Незадовільні результати оцінювання не повинні (окрім виняткових обставин) мати можливість призвести до звільнення з посади. Це може відбутися лише в разі серйозного порушення дисциплінарних правил або кримінального законодавства, або якщо об'єктивний висновок, отриманий в результаті оцінювання однозначно підтверджує нездатність чи небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально прийнятному рівні. Ці об'єктивні висновки повинні надаватися за належною процедурою і ґрунтуватися на достовірних доказах (пункти 29, 44).

13. Використання індивідуального оцінювання задля визначення розміру заробітної плати та пенсії окремих суддів слід уникати, оскільки цей процес може вплинути на поведінку суддів і зашкодити незалежності здійснення судочинства та інтересам сторін (пункти 28, 45).

14. Принципи і процедури, на яких ґрунтується індивідуальне оцінювання суддів, мають бути доступними громадськості. Утім, процес та результати індивідуальних оцінювань мають, як правило, залишатися конфіденційними з метою забезпечення незалежності здійснення судочинства та безпеки судді (пункт 48).



м. Лондон, 16 жовтня 2015 року

КРЕС (2015) Висновок № 18

**КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ
(КРЕС)**

**ВИСНОВОК № 18 (2015)
Консультативної ради європейських суддів
до уваги Комітету міністрів Ради Європи
про місце судової влади та її відносини з іншими
гілками влади в сучасних демократіях**

I. Вступ. Мета Висновку та його тематика

1. За останні десятиліття відносини між трьома гілками державної влади (законодавчою, виконавчою та судовою) змінилися. Виконавча та законодавча гілки влади стали більш взаємозалежними. Повноваження законодавця стосовно притягнення виконавчої влади до відповідальності зменшилися¹. Водночас роль судової влади також зазнала змін. Значно збільшився обсяг справ, що розглядаються в судах, та суттєво зросла кількість законодавчих актів, якими повинні керуватися судді. Розвиток виконавчої гілки влади призвів до того, що все частіше її дії стають предметом оскарження в суді, і, відповідно, виникає запитання, чи може обсяг повноважень судової влади включати стримування виконавчої гілки влади. У судах також частішали випадки оскарження повноважень і дій законодавчої гілки влади. Як наслідок, судова влада вимушена все більше оцінювати, а в деяких випадках навіть обмежувати дії двох інших гілок влади². Сьогодні для сторін по справі та для суспільства в цілому судовий процес являє собою певний альтернативний демократичний форум, де представники суспільства та державної влади обмінюються поглядами, а також обговорюють питання загального значення. Суди ухвалюють рішення щодо надзвичайно важливих питань в економічній та політичній сферах. Міжнародні установи, особливо Рада Європи та Європейський суд з прав людини, Європейський Союз та Суд Європейського Союзу, мають значний вплив на держав-членів, особливо стосовно питань зміцнення незалежності судової влади та її ролі в захисті прав людини. Більше того, застосування європейських та міжнародних правил і стандартів та виконання рішень Європейського суду з прав людини і Суду Європейського Союзу створюють нові виклики для судової влади держав-членів, а інколи подібне застосування оскаржується політиками й критиками.

2. Незважаючи на те, що загалом принцип «розподілу влади» визнається всіма державами-членами, в останні роки мали місце декілька конфліктних та напружених ситуацій, які викликають занепокоєння. Ці занепокоєння були висвітлені в доповідях Генерального секретаря Ради Європи в 2014 та в 2015 роках³, а також у спеціальних звітах КРЕС у 2013 та 2015 роках. Наприклад, у деяких державах нова політична більшість ставить під сумнів статус суддів, які вже обіймають свої посади⁴. Недоліки стосовно виконання судових рішень було відзначено Генеральним секретарем Ради Європи в 2015 році⁵. У деяких державах-членах виконавча влада має значний вплив на адміністративне управління судовою владою, таким чином ставлячи під питання інституційну незалежність судової влади та незалежність окремих суддів⁶. Економічні кризи та хронічне недостатнє фінансування судової системи в деяких державах-членах загострюють

¹ Див.: Gardbaum St. Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?) // American Journal of Comparative Law. — 2014. — № 62. — Р. 613.

² Вчені виокремили поняття «глобальне поширення судової влади». Див.: Global Expansion of Judicial Power / Tate and Vallinder (eds). — New York University Press, 1997.

³ Див. доповіді Генерального секретаря «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі» за 2014 рік та за 2015 рік, далі — Доповідь Генерального секретаря 2014 та Доповідь Генерального секретаря 2015.

⁴ Див. звіт КРЕС щодо ситуації з судовою владою та суддями в державах — членах Ради Європи (2013 рік), пп. 13–18.

⁵ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 14, 17, 27.

⁶ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 20–21.

питання бюджетної відповідальності законодавчого органу щодо судової влади⁷. Відсутність відповідного законодавства чи, навпаки, швидка зміна законів можуть суперечити принципу правової визначеності⁸. Також мали місце словесні випадки на адресу судової влади з боку представників виконавчої та законодавчої гілок влади. У 2014 та 2015 роках Генеральний секретар Ради Європи зауважив, що політики й інші особи, які публічно піддавали критиці рішення суду впродовж останніх років, підривали таким чином суспільну довіру до судової влади в цих державах⁹. Політики та ЗМІ припускають, що судова влада не «достатньо відповідальна» перед суспільством. Про подібні коментарі, які включали заяви, що ставлять під сумнів «легітимність» судової влади, повідомляли держави-члени у відповідях на опитування, яке надсилялося під час підготовки цього Висновку. Безперечно, усі ці коментарі та дії мають бути розглянуті з урахуванням факту того, що сьогодні в більшості європейських країн традиційні джерела влади не сприймаються з такою ж безспірністю, як це було раніше. Має місце зменшення «поваги» до державних інституцій. У цьому ж світлі часто кажуть про те, що для реалізації основних демократичних принципів існує велика необхідність у більшій відкритості та прозорості роботи державних інституцій. Усе це означає, що особи, які мають повноваження щодо державної служби, мають бути більш «підзвітними» в тому, як вони виконують свою роботу.

3. Тому відповідно до цілей діяльності, затверджених Комітетом міністрів, КРЕС вирішила розглянути питання легітимності та відповідальності судової влади і належних відносин між трьома гілками влади в сучасній демократичній державі XXI століття, а також обов'язків цих гілок влади по відношенню одна до одної та до суспільства в цілому.

4. Цей Висновок досліджує такі питання:

- i. Якими мають бути відносини в державі між судовою гілкою влади та законодавчою і виконавчою гілками влади?
- ii. На якій підставі судова влада встановлює своє право діяти відповідним чином у демократичному суспільстві? Як проявляється «легітимність» судової влади?
- iii. До якої міри та яким чином судова влада має бути підзвітна перед суспільством, якому служить, та перед іншими гілками влади?
- iv. Як можуть три гілки державної влади виконувати свої повноваження таким чином, щоб досягти та зберегти належну рівновагу між собою, а також діяти в інтересах суспільства, якому вони служать?

Цей Висновок не досліджує основоположні принципи суддівської незалежності, оскільки це було темою обговорення Висновку КРЕС № 1 (2001). Відносини суддів зі ЗМІ були обговорені в частині С Висновку КРЕС № 7 (2005), тому ці питання не будуть детально розглянуті Висновком зараз.

5. Цей Висновок було підготовлено на основі попередніх Висновків КРЕС, Великої хартії суддів (2010 рік) та відповідних документів Ради Європи, зокрема Європейської хартії про статус суддів (1998 рік), та Рекомендації (2010) 12 Комітету міністрів «Щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки» (далі —

⁷ Див. щодо правової допомоги: Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 22–23.

⁸ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 19.

⁹ Див. Доповідь Генерального секретаря 2014, п. 22; Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 27.

Рекомендація (2010) 12). Також бралися до уваги Київські рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судочинства у Східній Європі, на Південному Кавказі та у Середній Азії: адміністрування судівництва, добір та відповідальність суддів (далі — Київські рекомендації); Звіт 2013–2014 роки Європейської мережі судових рад щодо незалежності та відповідальності судової влади (далі — «Звіт 2013–2014 ЄМСР»), звіти Венеціанської комісії «Про верховенство права» (березень 2011 року), «Про незалежність судової системи», частина I звіту: незалежність суддів (березень 2010 року) та Висновок Венеціанської комісії № 403/2006 «Про призначення суддів», прийнятий на 70му пленарному засіданні 16–17 березня 2007 р. (далі — Венеціанська комісія, призначення суддів 2007), Бангалорські принципи поведінки суддів (2002 рік), доповіді за 2014 р. і за 2015 р. Генерального секретаря Ради Європи та Кодекс мінімальних стандартів суддівської незалежності, прийнятий у Нью-Делі (Стандарти Нью-Делі 1982). Цей Висновок КРЕС урахує відповіді держав-учасниць на опитування щодо незалежності судової влади та її відносини з іншими гілками в умовах сучасної демократії, а також підготовчий звіт, складений науковим експертом, запрошеним Радою Європи, пані Енн Сандерс (Німеччина). Окрім цього, Висновок урахує рекомендації, висловлені на семінарі, що відбувся в м. Страсбурзі 19 березня 2015 року¹⁰. Висновок також використовує інформацію, отриману на семінарі, організованому Норвезькою асоціацією суддів, який відбувся в м. Бергені (Норвегія) 4 червня 2015 року¹¹.

II. Конституційна побудова сучасної демократії: яке в ній місце судової влади?

6. Загальноприйнятим є судження про те, що сучасна демократична держава повинна бути заснована на принципі розподілу державної влади¹². Судова влада — один із трьох основних, але рівних стовпів сучасної демократичної держави¹³. Усі три гілки влади служать суспільству й повинні бути відповідальними за свої дії одна перед одною. У демократичній державі, заснованій на принципах верховенства права, жодна з трьох гілок державної влади не може діяти у своїх інтересах, вони діють в інтересах суспільства в цілому. У демократичній державі, яка визнає принцип верховенства права, («*Etat de droit*» або «*Rechtsstaat*»), усі три гілки влади повинні діяти на підставі та з урахуванням обмежень, передбачених законом. Відповіді держав-членів на опитування КРЕС показують, що всі держави-члени визнають ці фундаментальні принципи.

7. У демократичному суспільстві на законодавчу владу покладено обов'язок установлювати правові рамки, за якими живе суспільство. Виконавча влада є відповідальною за управління суспільством (настільки, наскільки держслужбовці зобов'язані виконувати ці функції) відповідно до правових рамок, установлених законодавчою владою. Функція судової влади полягає у вирішенні спорів між членами суспільства і державою та безпосередньо між членами суспільства.

¹⁰ Окрім членів Робочої групи КРЕС, семінар відвідали проф. Роберт Хазелл (конституційна кафедра Університетського коледжу, Лондон, Сполучене Королівство), п. Андрій Джемчевські (Голова Департаменту з правових питань та прав людини Секретаріату Парламентської асамблеї Ради Європи), п. Анна Марія Телвіс та п. Анн Спек (Асоціація прав людини) і п. Зія Таньяр (Секретаріат Венеціанської комісії Ради Європи).

¹¹ За участю проф. Йорна Ойрьохагена Сунде (Бергенський університет), п. Ханне Софі Греве (Голова апеляційного суду в Гулатінгу, суддя у відставці Європейського суду з прав людини) та п. Інґборд Туне (Президент Норвезької асоціації суддів).

¹² Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 16.

¹³ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 11; див. також Велику хартію суддів (2010 рік), п. 1.

Часто судова влада також залучається до вирішення спору між двома чи навіть трьома гілками влади¹⁴. Подібне вирішення спорів повинно здійснюватися згідно з принципом верховенства права¹⁵. Незалежна й ефективна система судочинства є наріжним каменем верховенства права. Мета будь-якої незалежної та ефективної системи судочинства повинна полягати в тому, щоб гарантувати справедливе, неупереджене вирішення правових спорів, дотримуючись прав і свобод усіх осіб, що прагнуть справедливості. Щоб досягти цієї мети, у кожному певному випадку суд повинен визначити належні факти відповідно до справедливої процедури, застосувати закон та забезпечити ефективні засоби захисту. У кримінальних справах система судочинства має неупереджено й незалежно вирішувати, які дії заслуговують на відповідне покарання¹⁶. У сучасних демократичних державах незалежна судова влада гарантує, що уряд може бути притягнуто до відповідальності за свої дії, які можуть бути предметом розгляду в суді, а також відповідає за те, що закони, які набрали чинності, застосовуються правильно. Більшою чи меншою мірою (залежно від певного конституційного устрою держави) судова влада також гарантує, що закони відповідають положенням конституції або вищого законодавства, такого як законодавство Європейського Союзу¹⁷.

8. Історія, культура та правові традиції держав — членів Ради Європи значно відрізняються, що призводить до виникнення різних «моделей» конституційного устрою, які в багатьох випадках постійно розвиваються. Глобалізація і збільшення впливу міжнародних та європейських організацій вимагають змін конституційного устрою окремих держав-членів. Зокрема, рішення ЄСПЛ зробили багато для розвитку захисту прав людини і судової незалежності та вплинули на конституції держав-членів. Проте цей вплив також призвів до напруженості у відносинах між трьома гілками державної влади, особливо у відносинах між судовою владою та іншими двома гілками.

9. Теоретично, три гілки державної влади демократичної країни повинні доповнювати одна одну і не повинні бути якоїсь однієї «вищої» або домінуючої над іншими¹⁸. У демократичній державі верховною є насамперед воля народу, виражена за допомогою належного демократичного процесу (народний суверенітет). Також помилково вважати, що будь-яка одна з трьох гілок влади зможе коли-небудь працювати в повній ізоляції від двох інших. Ці три гілки покладаються одна на одну, щоб забезпечити всю повноту послуг держави, необхідних демократичному суспільству. Так, у той час коли законодавчий орган надає законодавчу основу, саме судова влада має тлумачити та застосовувати закон посередництвом своїх рішень, а виконавча влада є часто відповідальна за виконання судових рішень в

¹⁴ КРЕС визнає, що подібне повноваження іноді належить Конституційному суду, і що в деяких системах Конституційний суд не обов'язково є частиною судової влади.

¹⁵ Див. Доповідь Генерального секретаря 2014, п. 22.

¹⁶ Див. також щодо повноважень судової влади: Гапарон, Пердріоль, Бернабе. Зведений звіт «Розсудливість та влада: посада судді в XXI столітті», 2013 рік.

¹⁷ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 11.

¹⁸ Олександр Гамільтон у «Федералісті» (№ 78) описує судову владу як найменш небезпечну з трьох гілок влади, оскільки вона «не має впливу ані мечем, ані гаманцем... Насправді, можна сказати, що вона немає ні СИЛИ, ні ВОЛІ, а має лише судові рішення; а також повинна, у кінцевому рахунку, залежати від допомоги виконавчої гілки, навіть у питаннях дієвості своїх рішень». Погляди Гамільтона можуть не відображати реалії судової влади щодо її впливу на дії виконавчої та навіть законодавчої гілок влади в Європі XXI століття.

інтересах суспільства¹⁹. Таким чином, ці три гілки влади функціонують в умовах взаємозалежності, або зближення й віддалення. Відповідно, ніколи не може бути повного «розподілу державної влади»²⁰. Більше того, три гілки влади функціонують як система стримувань і противаг, де кожна є відповідальна перед інтересами суспільства в цілому. Отже, потрібно визнати, що певний рівень напруженості між державними гілками влади в демократії є неминучим. Наявність подібної «творчої напруженості» свідчить, що кожна гілка влади забезпечує необхідне стримування дій інших гілок і, таким чином, сприяє підтриманню належної рівноваги. Якби не було цієї напруженості між трьома гілками влади, це спричинило б виникнення підозри, що одна або дві гілки влади припинили вимагати від імені суспільства відповідальності інших гілок, а тому одна чи дві гілки влади почали домінувати. Таким чином, факт напруженості між судовою владою та іншими двома гілками влади держави не повинен обов'язково розглядатись як загроза судовій владі або її незалежності, а скоріше як знак, що судова влада виконує свій конституційний обов'язок та від імені всього суспільства вимагає відповідальності інших гілок влади.

III. Суддівська незалежність та розподіл державної влади

10. Судова влада повинна бути незалежною задля виконання своєї ролі по відношенню до інших гілок державної влади, суспільства в цілому та сторін судового процесу²¹. Незалежність суддів не є прерогативою чи привілеєм та надається не для захисту власних інтересів судді, а для захисту верховенства права і всіх тих, хто прагне й очікує справедливості. Суддівська незалежність є засобом, яким забезпечується неупередженість суддів. Тому вона є передумовою гарантії, що всі громадяни (й інші гілки державної влади) будуть рівними перед судом²². Незалежність суду є невід'ємним елементом обов'язків судової влади вирішувати спори неупереджено²³. Тільки незалежна судова влада може ефективно захищати права всіх членів суспільства, особливо представників уразливих та непопулярних груп населення²⁴. Таким чином, незалежність є основоположною вимогою, яка дозволяє судовій владі охороняти демократію і права людини²⁵.

11. Принцип розподілу влади сам по собі є гарантією судової незалежності²⁶. Проте, незважаючи на суддівську незалежність, важливість якої так часто обговорюється, необхідно зазначити, що ніхто, у тому числі судді, не можуть

¹⁹ Див. Висновок КРЕС № 13 (2010) «Про роль суддів у виконанні судових рішень».

²⁰ Див.: Aharon Barak. *The Judge in a Democracy*. Ch. 2. — Princeton Press, 2008

²¹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), пп. 11, 12.

²² Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 9.

²³ Наприклад, усі англійські та валлійські судді під час церемонії призначення присягаються вирішувати справи «відповідно до законів та традицій цього королівства, без страху чи благовоління, прихильності чи недоброзичливості».

²⁴ Див., наприклад, рішення ЄСПЛ у таких справах: Орсус проти Хорватії (*Orsus v. Croatia*) від 16.03.2010, № 15776/03, п. 147; Сейджич та Фінчі проти Боснії і Герцеговини (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*) від 22.12.2009, № 27996/06 та 34836/06, п. 43; Муньос Діас проти Іспанії (*Muñoz Diaz v. Spain*) від 08.12.2009, № 49151/07, п. 61; Д. Г. та інші проти Чеської Республіки (*D.H. and others v. The Czech Republic*) від 23.11.2007, № 57325/00, п. 176; Гожелік проти Польщі (*Gorzellik v. Poland*) від 17.02.2004, № 44158/98, пп. 89–90; Митрополита церква Бессарабії проти Молдови (*Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova*) від 13.12.2001, № 45701/99, п. 116; Сідіропулос проти Греції (*Sidiropoulos v. Greece*) від 10.07.1998, № 26695/95, п. 41; щодо захисту меншин у судах див.: Sandalow. *Judicial Protection of Minorities* // Mich. L. Rev. — 1977. — 1977. — P. 1162; Cover. *The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities* // Yale Law School Legal Repository. — 1982.

²⁵ Див. Олександр Волков проти України (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) від 09.01.2013, № 21722/11, п. 199.

²⁶ Див. також Доповідь Генерального секретаря 2014, п. 22.

бути повністю незалежними від усіх впливів, зокрема соціальних та культурних, що існують всередині суспільства, у якому судді працюють. Зрештою, «немає людини, яка була б сама по собі, як острів»²⁷. Жодна судова влада — як і будь-яка інша влада в демократичній державі — не є повністю незалежною. Судова влада покладається на інші гілки влади щодо забезпечення її ресурсами та засобами, особливо на законодавчу владу, яка визначає фінансування і встановлює правові положення, які судова влада повинна тлумачити й застосовувати. Хоча судова влада наділена повноваженнями вирішувати спори відповідно до закону, громадськість покладається на виконавчу владу в питаннях виконання судових рішень. Недоліки у виконанні судових рішень підривають авторитет судової влади та піддають сумніву розподіл влади²⁸. При тому, що кожна з трьох гілок влади є відповідальною за забезпечення належного розподілу державної влади, ані цей принцип, ані судова незалежність не повинні стати перепорою для діалогу між органами державної влади. Більше того, є фундаментальна потреба у спілкуванні на підставі взаємоповаги між усіма гілками влади, що передбачає як необхідний розподіл, так і необхідну взаємозалежність між ними. Однак життєво важливою залишається вимога, щоб судова влада не мала неналежних зв'язків з іншими гілками влади і була би позбавлена неправомірного впливу з їхнього боку²⁹.

IV. Легітимність судової влади та складові легітимності

A. Важливість легітимності

12. Усі три гілки влади володіють значними повноваженнями. Законодавчий орган створює закони і формує бюджет держави. Виконавча влада здійснює свої повноваження, навіть з використанням примусу (в рамках закону), для дотримання та виконання законів держави. Суди не тільки вирішують питання фундаментальної важливості для окремих громадян і суспільства в цілому, але й впливають своїми рішеннями та ухвалами навіть на звичайні справи окремих людей, які шукають допомоги в судах. Для цього судді наділені владою та широкими повноваженнями. Ця влада і повноваження здійснюються від імені суспільства в цілому. Відповідно, суспільство й інші гілки державної влади наділені правом очікувати, що всі, хто має подібні владу і повноваження (тобто судді індивідуально та колективно) володіють легітимністю, на підставі якої здійснюють владні повноваження від імені суспільства в цілому. У всіх сучасних демократичних державах принаймні один законодавчий орган обирається безпосередньо громадянами держави. Переконливим убачається аргумент, що законодавчі й виконавчі органи, які сформовані (прямо чи опосередковано) через обраних представників, таким чином, мають «демократичну легітимність». Абсолютно доречно поставити запитання: з яких джерел походить «легітимність» судової влади?

B. Різні складові легітимності судової влади

(1) Судова влада в цілому

13. Судова влада створюється як складова конституційного ладу демократичних держав, що керуються принципом верховенства права. За визначенням, якщо

²⁷ «Медитація XVII» англійського поета Джона Донна.

²⁸ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 14, 17, 27, а також Висновок КРЕС № 13 (2010) «Про роль суддів у виконанні судових рішень».

²⁹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 11.

конституційний устрій подібної держави є легітимним, засади судової влади, як частини цього конституційного устрою, є так само легітимні і є необхідною частиною демократичної держави, що й дві інші гілки влади³⁰. У всіх держав-членів є певна форма конституції, яка в різний спосіб (наприклад, за сталою традицією або голосами виборців) прийнята як легітимна основа держави. Конституції всіх держав-членів визнають і закріплюють (прямо чи опосередковано) повноваження судової влади як такої, що повинна забезпечувати верховенство права та ухвалювати рішення у справах, застосовуючи норми права відповідно до законодавства та судової практики. Таким чином, лише існування факту, що конституція створює судову владу для здійснення зазначених повноважень, уже повинно підтверджувати легітимність судової влади в цілому. Ухвалюючи рішення у справах, кожен окремий суддя здійснює свої повноваження як частина судової влади. Відповідно, факт того, що судова влада є частиною конституційного устрою держави, свідчить про легітимність не лише судової влади в цілому, але й кожного судді окремо.

(2) Конституційна або формальна легітимність окремих суддів

14. Для виконання судових функцій, закріплених конституцією, кожен суддя повинен призначатись і в цей спосіб ставати частиною судової влади. Кожен суддя, який призначається відповідно до Конституції та інших чинних законодавчих актів, таким чином, одержує свої конституційні повноваження та легітимність. Мається на увазі, що подібне призначення згідно з конституцією та іншими законами надає владу й відповідні повноваження окремим суддям застосовувати норми права, розроблені законодавчим органом, або сформульовані іншими суддями. Легітимність, надана окремому судді шляхом його призначення у відповідності з конституцією та іншими правовими нормами певної держави, становить «конституційну або формальну легітимність» окремого судді.

15. КРЕС відзначала різні методи призначення суддів у державах-членах Ради Європи³¹. Ці методи включають, наприклад: призначення судовою радою чи іншим незалежним органом, виборами в парламенті та призначення виконавчою владою. Як зазначала КРЕС, у кожній системі є переваги та недоліки³². Можна стверджувати, що призначення голосуванням парламенту та, меншою мірою, виконавчим органом, може розцінюватись як надання додаткової демократичної легітимності³³, хоча ці методи призначення несуть за собою ризик політизації та залежності від тих чи інших органів державної влади³⁴. Для запобігання цих ризиків, КРЕС рекомендувала, щоб кожне рішення, що стосується призначення чи кар'єри судді, було б засновано на об'єктивних критеріях і приймалося б або незалежним органом, або ухвалювалося б виключно на підставі цих критеріїв³⁵.

³⁰ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 11; див. також Велику хартію суддів (2010 рік), п. 1.

³¹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), пп. 19–23; див. також Венеціанська комісія, призначення суддів 2007, пп. 9–17.

³² Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 33.

³³ Див., наприклад, Fabian Wittreck. *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*. — Mohr/Siebeck, Tübingen, 2006. Автор видання стверджує, що легітимність усієї влади походить, у кінцевому підсумку, від «волі народу» (ст. 20 (2) німецької Конституції). Подібний аргумент можна застосувати щодо інших конституцій. Див., наприклад, Декларацію прав людини та громадянина 1789 року, яка інтегрована до французької Конституції: «Принцип будьякого суверенітету спирається, у першу чергу, на народ».

³⁴ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 33.

³⁵ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 37.

КРЕС також рекомендувала, щоб до прийняття рішень щодо призначення суддів чи їхнього просування по службі залучалися незалежні органи з істотною кількістю представників, обраних іншими суддями демократичним шляхом³⁶. Конституційна легітимність окремих суддів, що були обрані безстроково, не може бути поставлена під сумнів заходами законодавчої або виконавчої влади, які впроваджуються внаслідок політичної зміни державної влади.

(3) Функціональна легітимність окремих суддів

16. Призначення суддів відповідно до конституції та законів держави; здійснення конституційного повноваження судді шляхом винесення рішень у справах відповідно до правових норм, розроблених законодавчим органом; обов'язкове виконання суддею своїх повноважень у межах установлених правових правил поведінки — це все надає судді первинну легітимність. Але легітимність не може зводитися лише до цього. Як раніше вказувала КРЕС, довіра суспільства і повага до судової влади є гарантіями ефективності судової системи³⁷. Тільки завоювавши та зберігши довіру громадськості, кожен суддя і судова влада в цілому можуть досягти і підтримувати легітимність. Цей другий вид легітимності можна назвати «функціональною легітимністю».

17. «Функціональної легітимності» треба досягати шляхом здійснення повноважень на максимально високому рівні якості та при дотриманні високих етичних стандартів. У попередніх Висновках КРЕС обговорювала різні аспекти належної роботи судді, способів підтримки й покращення якості та ефективності судових систем в інтересах суспільства. Таким чином, КРЕС прийняла Висновки з питань щодо різних способів досягнення цього виду легітимності, а саме: щодо первинної підготовки та підвищення кваліфікації суддів³⁸, справедливого суду в розумні терміни³⁹, ефективного застосування міжнародного та європейського права⁴⁰, судових рад на службі суспільству⁴¹, якості судових рішень⁴², ефективного виконання судових рішень⁴³, інформаційних технологій⁴⁴, спеціалізації суддів⁴⁵, оцінювання суддів⁴⁶. КРЕС вважає, що для виконання суддею роботи на високому рівні якості, судова влада повинна також належним чином співпрацювати з

³⁶ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 45, рекомендація п. 4; Висновок КРЕС № 10 (2007), пп. 48–51. Згідно з позицією ЄСПЛ, призначення суддів законодавчою чи виконавчою владою можливе за умови, що призначений суддя є вільним від впливу чи тиску під час здійснення своїх суддівських повноважень. Див.: *Флюкс проти Молдови* (*Flux v. Moldova*) від 03.07.2007, № 31001/03, п. 27. Поняття розподілу державної влади та його значимість для питання призначення суддів також розглядалось ЄСПЛ — див. *Олександр Волков проти України* (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) від 09.01.2013, № 21722/11, п. 109, а також *Мактуф та Дамджанович проти Боснії і Герцеговини* (*Maktouf and Damjanovic v. Bosnia and Herzegovina*) від 18.07.2013, № 34179/08, п. 49. Венеціанська комісія вважає обрання суддів голосуванням у парламенті неприйнятним (Венеціанська комісія, призначення суддів 2007, п. 12) та рекомендує, щоб призначення суддів здійснювалися судовою радою, яка повинна мати значну кількість або більшість своїх членів обраних судовою владою (Венеціанська комісія, призначення суддів 2007, п. 29).

³⁷ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 22.

³⁸ Див. Висновок КРЕС № 4 (2003).

³⁹ Див. Висновок КРЕС № 6 (2004).

⁴⁰ Див. Висновок КРЕС № 9 (2006).

⁴¹ Див. Висновок КРЕС № 10 (2007).

⁴² Див. Висновок КРЕС № 11 (2008).

⁴³ Див. Висновок КРЕС № 13 (2010).

⁴⁴ Див. Висновок КРЕС № 14 (2011).

⁴⁵ Див. Висновок КРЕС № 15 (2012).

⁴⁶ Див. Висновок КРЕС № 17 (2014).

прокурорами⁴⁷ та адвокатами⁴⁸. Застосовуючи ці принципи, окремі судді й судова влада в цілому повинні досягти загальної мети винесення судових рішень максимально високої якості та у відповідності з високими етичними стандартами. Окремі судді і судова влада колективно зберігатимуть легітимність і повагу громадян за допомогою ефективності та якості їхньої роботи.

18. Судді повинні виконувати свої обов'язки в рамках положень, викладених у дисциплінарних і процесуальних нормах⁴⁹ та (що очевидно) — у кримінальному законодавстві. Повноваження судді пов'язані з цінностями правди, правосуддя, справедливості й свободи. Тому судді повинні здійснювати свої обов'язки відповідно до найвищих стандартів професійної поведінки⁵⁰. У Висновку № 3 (2002) КРЕС проаналізувала ці стандарти та принципи професійної поведінки⁵¹. Робота в межах цих принципів допомагає гарантувати легітимність окремих суддів, які є частиною судової влади в цілому.

19. Так само, як інші гілки влади, судова влада повинна здобути довіру та впевненість, будучи відповідальною перед суспільством та іншими гілками державної влади⁵². Тому необхідно з'ясувати, чому і як судова влада і окремі судді мають відповідати перед суспільством.

V. Відповідальність судової влади

A. Чому відповідальність важлива?

20. Останніми роками державні владні органи стали більш відкритими й визнали, що вони повинні надавати більш докладні пояснення своєї роботи суспільству, якому вони служать. Як наслідок, поняття відповідальності перед суспільством набуває все важливішого значення задля суспільного життя⁵³. Державний орган є «відповідальним», якщо він пояснює свої дії і, що є так само важливим, готовий нести за них відповідальність. Ця «відповідальність» є життєво важливою як для судової влади, так і для інших гілок влади, тому що судова влада разом з ними служить суспільству⁵⁴. Більше того, при дотриманні чіткого балансу, два принципи — судової незалежності й відповідальності — не будуть несумісними й протилежними поняттями. У контексті судової влади «відповідальний» треба розуміти як такий, що зобов'язаний надати відповідь: пояснити мотиви та обґрунтування рішення та поведінки, що стосуються справ, які судді мають розглядати. «Відповідальність» не означає, що судова влада підзвітна чи підпорядкована іншим органам державної влади, бо це зрадило б її конституційній ролі незалежного органу, що складається з людей, функція яких

⁴⁷ Див. Висновок КРЕС № 12 (2009).

⁴⁸ Див. Висновок КРЕС № 16 (2013).

⁴⁹ Один із прикладів необхідної норми процесуального права є вимога судді заявити самовідвід, якщо може бути наявним справжній чи уявний конфлікт інтересів.

⁵⁰ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 8.

⁵¹ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 9.

⁵² У Звіті Європейської мережі судових рад за 2013–2014 роки роз'яснюється, що суддя, який вимагає незалежність, але відмовляється бути відповідальним перед суспільством, не заслуговує на довіру суспільства. Див. Звіт 2013–2014 ЄМСР, п. 4.

⁵³ Див. обговорення суддівської відповідальності: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson and Patrick o'Brien. The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution. — Cambridge University Press, 2015. — P. 16–22.

⁵⁴ Див. щодо важливості належного врядування та судової влади Висновок КРЕС № 7 (2005), Висновок КРЕС № 10 (2007), Висновок КРЕС № 14 (2011).

полягає у вирішенні спорів у справах неупереджено й відповідно до закону. Якби судова влада була «відповідальна» перед іншими органами влади в тому сенсі, щоб бути підзвітною чи залежною від них, то в судових справах, де стороною були б ці інші органи влади, судова влада не змогла б виконати свою конституційну роль, як зазначено вище.

21. Судова влада (як і дві інші гілки державної влади) є органом державної служби. Вочевидь, вона повинна звітувати (у сенсі, викладеному вище) перед народом, якому служить. Судова влада повинна здійснюватися в інтересах верховенства права і тих, хто прагне й очікує справедливості⁵⁵. Тому, судова влада стикається з необхідністю демонстрації іншим гілкам державної влади й суспільству в цілому, яким чином здійснюється застосування влади, повноважень і незалежності, що були на неї покладені⁵⁶. З боку учасників судового процесу зростають вимоги щодо ефективності системи судочинства. Зростає значення надання кращого доступу до правосуддя⁵⁷. Ефективність і доступність є аспектами, що демонструють «відповідальність». Раніше КРЕС вже відзначала ці тенденції. Наголошуючи на тому, що судова система повинна вершити правосуддя найвищої якості та мати належну відповідальність у демократичній системі, КРЕС виокремила один з аспектів забезпечення судової «відповідальності» перед суспільством у цілому⁵⁸.

22. Існують також інші причини, чому судова влада повинна бути відповідальною перед іншими органами державної влади з точки зору, описаної вище. Перш за все, саме законодавчий орган створює законодавчу базу, яку застосовує судова влада. Тому законодавча гілка влади повинна мати право, посередництвом належно сформульованих мотивів судового рішення, отримувати відповідь про те, як закони, що було прийнято, тлумачаться й застосовуються судовою владою. По-друге, для виконання своїх обов'язків перед суспільством судова влада отримує фінансування згідно з рішеннями законодавчої гілки влади, а в багатьох державах-членах — згідно з рішеннями виконавчої гілки влади. Як раніше підкреслювала КРЕС, загальні принципи й стандарти Ради Європи покладають обов'язок на держави-члени зробити доступними фінансові ресурси, які повинні відповідати потребам різних судових систем⁵⁹. Як стало відомо з відповідей на опитування КРЕС, адміністративна й фінансова автономія судової влади в державах-членах значно відрізняється. КРЕС рекомендувала розширити адміністративну та фінансову автономію судової влади, щоб захистити її незалежність⁶⁰. Однак, як би не було організовано бюджетне та адміністративне управління судовою системою в окремо взятій державі, ресурси для судової влади визначаються парламентом і акумулюються, кінець-кінцем, за рахунок податків громадян. Отже, подібно до того, як законодавча та виконавча гілки влади звітують про розподіл ресурсів, судова влада повинна звітувати громадянам, яким чином надані їй фінансові

⁵⁵ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 11; Висновок КРЕС № 10 (2007), п. 9.

⁵⁶ Див. Звіт 2013–2014 ЄМСП, п. 13.

⁵⁷ Див. Висновок КРЕС № 6 (2004), п. 1.

⁵⁸ Див. Висновок КРЕС № 17 (2014), п. 23.

⁵⁹ Див. Рекомендація (2010) 12, п. 32 та Висновок КРЕС № 2 (2001), п. 4; Висновок КРЕС № 10 (2007), п. 37; Висновок КРЕС № 17 (2014), п. 35.

⁶⁰ Див. Висновок КРЕС № 2 (2001), п. 14 та Висновок КРЕС № 10 (2007), п. 12.

ресурси були витрачені задля виконання своїх обов'язків перед суспільством⁶¹.

В. Як повинна бути впорядкована відповідальність?

(1) За що повинна бути відповідальною судова влада?

23. Правосуддя має на меті вирішувати спори, а через прийняття рішень судова влада здійснює як «нормативну», так і «виховну» роль, надаючи громадянам відповідне керівництво, поінформованість і впевненість стосовно права та його практичного застосування⁶². Тому судова влада насамперед повинна бути відповідальною за діяльність суддів, які ухвалюють рішення по справах, що вони розглядають, або, більш точно, за винесені рішення та їхнє обґрунтування. Судові рішення повинні бути відкриті для вивчення й оскарження⁶³. Це можна назвати «судовою відповідальністю», і вона є надзвичайно важливою. Згідно з фундаментальним принципом незалежності судової влади, система оскарження є по суті єдиним способом, у який судові рішення може бути скасовано або змінено після його ухвалення, і це єдиний спосіб, у який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, за винятком випадків коли суддя діяв недобросовісно.

24. У країнах, де судді є відповідальними за управління судовою системою (що інколи включає управління бюджетом судів), судова влада повинна вважатися підзвітною за подібне управління перед іншими органами державної влади та перед суспільством узагалі⁶⁴. У цій сфері судді, яким доручено управління державними фондами, знаходяться по суті в такому ж становищі, що і будь-який інший державний орган, відповідальний за розпорядження грошима платників податків.

(2) Перед ким відповідальні судді?

25. Окремі судді і судова влада взагалі є відповідальними на двох рівнях. По-перше, вони відповідальні (у розумінні, описаному вище) безпосередньо перед сторонами по справі, які прагнуть правосуддя в певному судовому процесі. По-друге, вони відповідальні (в тому ж сенсі) перед іншими гілками державної влади і, через них, перед суспільством в цілому.

(3) Як це здійснюється?

(а) Різні складові відповідальності

26. Існують різні форми відповідальності. По-перше, як викладено вище, судді є відповідальними за свої рішення в рамках апеляційного процесу («судова відповідальність»). По-друге, судді мають працювати прозоро. Проводячи відкриті судові засідання й ухвалюючи вмотивовані рішення, які є доступними громадськості (за винятком особливих обставин), судді індивідуально пояснюють свої дії та рішення особам, що звернулися до правосуддя, і в такий спосіб суддя також звітує за свої дії перед іншими гілками влади і суспільством в цілому. Ця

⁶¹ Інші гілки державної влади мають обов'язок надавати належне фінансування судовій владі: Висновок КРЕС № 2 (2001).

⁶² Див. Висновок КРЕС № 7 (2005), п. 7.

⁶³ Contini and Mohr. Reconciling independence and accountability in judicial systems // 3 Utrecht Law Review. — 2007. — № 26. — Р. 31–32; автори називають це «правовою та судовою відповідальністю».

⁶⁴ Contini and Mohr. Reconciling independence and accountability in judicial systems // 3 Utrecht Law Review. — 2007. — № 26. — Р. 33–34; автори називають це «управлінською відповідальністю».

форма відповідальності може бути описана як «роз'яснювальна відповідальність». По-третє, якщо суддя вчинив неналежне діяння, він повинен нести більш серйозну відповідальність, наприклад, у вигляді притягнення до дисциплінарної відповідальності, або, у певних випадках, до кримінальної відповідальності. Це можна назвати «каральною відповідальністю».

(b) Роз'яснювальна відповідальність

(i) Відкриті слухання і судові рішення

27. Основні засади судової роботи, такі як вимога проводити публічні слухання й ухвалювати обґрунтовані рішення, які доступні громадськості, засновані на принципі, що судді повинні бути відповідальними за свою поведінку й рішення. Під час відкритих засідань судді заслуховують свідчення позивачів, свідків та клопотання адвокатів. Судді зазвичай пояснюють закон публічно. Громадськість може відвідувати відкриті судові слухання, щоб дізнатися про закон і поведінку судді (або суддів) по відношенню до сторін⁶⁵. Ця відкрита процедура гарантує справедливий суд згідно зі статтею 6 Європейської конвенції з прав людини. Крім того, відвідуючи слухання, (або, у деяких державах, дивлячись слухання по телебаченню⁶⁶ або інтернету) і за допомогою висвітлення в ЗМІ, громадськість може краще зрозуміти судовий процес. Таким чином, судді та судова влада в цілому звітують перед суспільством. У той час як формальні процесуальні норми важливі для суспільної довіри до судової влади, практичний досвід громадян, що спостерігають за здійсненням правосуддя на власні очі, та доступ до достовірної інформації, опублікованої в ЗМІ про ведення окремих судових справ, має вирішальне значення⁶⁷.

28. Судді повинні вмотивовувати свої рішення, які мають бути загальнодоступними, окрім виняткових обставин, коли доступ обмежується. У цей спосіб судді є відповідальними за свої рішення, і це дозволяє особам, що звернулися до суду, і суспільству в цілому прийняти або піддати сумніву певне обґрунтування. Судові рішення, відповідно, мають бути викладені доступно, як вже заявлялося КРЕС раніше⁶⁸. У випадку, якщо сторона, яка програла, не погоджується з рішенням, воно може бути оскаржене. Існування системи оскарження (навіть самої можливості оскарження) має гарантувати високий стандарт судового рішення, яке ухвалюється в розумний строк. Ця система існує в інтересах сторін і суспільства в цілому. У випадку, коли розгляд не було завершено в розумний строк⁶⁹, можуть бути застосовані спеціальні правові заходи оскарження, переважно в національних судах або, якщо застосування цих заходів не передбачено, шляхом подачі скарги до Європейського суду з прав людини. Після того як дії судді завершено та рішення ухвалено, суспільні інтереси вимагають, щоб воно було швидко й ефективно виконано⁷⁰. У цьому відношенні судова влада часто залежна від виконавчої влади, завданням якої є привести рішення в дію.

⁶⁵ Щодо відносин судів з учасниками судового провадження див. Висновок КРЕС № 7 (2005), пп. 24–26. Винятки можуть бути в справах, де цього вимагають інтереси сторін щодо їхньої приватності.

⁶⁶ Див. щодо делікатних питань залучення телебачення до судових проваджень у Висновку КРЕС № 7 (2005), пп. 44–50.

⁶⁷ Див. Висновок КРЕС № 7 (2005), пп. 9, 24–26; див. також Bühlmann and Kunz. Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems // West European Politics. — 2011. — Vol. 34, No. 2 (2011). — P. 317, 332.

⁶⁸ Див. стосовно якості судових рішень Висновок КРЕС № 11 (2008), Висновок КРЕС № 7 (2005), п. 56.

⁶⁹ Див. Висновок КРЕС № 6 (2004).

⁷⁰ Див. Висновок КРЕС № 13 (2010); див. Доповідь Генерального секретаря 2015, пп. 14, 17, 27.

(ii) Інші механізми роз'яснювальної відповідальності

29. Судова влада може звітувати про свою діяльність і, якщо доречно, про управління системою відправлення правосуддя в інші способи. Ці способи ніколи не повинні неналежно використовуватись іншими гілками державної влади з метою втручання в роботу судової влади. Очевидним зовнішнім заходом у цьому сенсі є, наприклад, публікація щорічного звіту про діяльність, який має бути доступним широкому загалу. Інші зовнішні заходи, за допомогою яких судова влада може звітувати, є проведення аудиту громадським аудиторським комітетом, проведення інспекцій⁷¹ і оцінювання. На місцевому або національному рівні в багатьох державах-членах з'явилися так звані «омбудсмени», громадські захисники або захисники громадян, медіатори, громадські інспектори, призначені виконавчої або законодавчою владою, часто з суттєвим рівнем незалежності. Вони нерідко працюють у напрямі посилення відповідальності судової влади. (Питання про те, як досягти належного балансу між відповідальністю та зовнішнім втручанням, буде розкрито нижче, у розділі VI.)

30. Інші заходи є внутрішніми — шляхом індивідуальної оцінки суддів. У більшості держав-членів судді підлягають певній формі індивідуального оцінювання на тій чи іншій стадії їхньої кар'єри, після їхнього призначення на посаду судді. Оцінювання може бути дієвим заходом посилення відповідальності суддів. Як пояснювалося КРЕС, оцінювання роботи окремого судді може допомогти отримати інформацію про здібності окремих суддів та про сильні й слабкі місця судової системи. Оцінювання може допомогти відібрати найкращих кандидатів на підвищення по службі, що підтримуватиме або навіть поліпшуватиме якість судової системи⁷². Оцінюванням не слід зловживати, наприклад, вчиняючи політичний тиск на суддів або піддаючи сумніву певні судові рішення.

(iii) Діалог з іншими гілками державної влади

31. У побудові своєї ефективної діяльності кожна з гілок влади держави залежить від двох інших гілок. Діалог між ними є вкрай важливий для поліпшення дієвості кожної гілки влади та її співпраці з іншими двома. За умови, що такий діалог ведеться в атмосфері взаємоповаги та підтримується особливе ставлення до незалежності й неупередженості суддів, що беруть участь у цих обговореннях⁷³ вони будуть корисними для всіх трьох гілок державної влади⁷⁴. КРЕС підкреслила важливість участі суддів у дебатах щодо національної судової політики. Крім того, з судовою владою потрібно консультуватися і відводити їй важливу роль у підготовці будь-якого закону, що стосується статусу суддів та функціонування судової системи⁷⁵. Досвід суддів також є цінним, коли справа доходить до питань, що не відносяться до судової політики. Наприклад, доповідаючи парламентським комітетам, представники судової влади (наприклад, вищого органу судової влади або вищої ради юстиції) можуть висловити занепокоєння певним законопроектом та надати можливість почути позицію судової влади з певних практичних питань.

⁷¹ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), пп. 27, 69, рекомендація 10.

⁷² Висновок КРЕС № 17 (2014).

⁷³ Див. рішення ЄСПЛ Бака проти Угорщини (Baka v. Hungary) від 27.05.2015, № 20261/12, пп. 99–102.

⁷⁴ Contini and Mohr. Reconciling independence and accountability in judicial systems // 3 Utrecht Law Review. — 2007. — № 26. — Р. 41–42; автори пропонують поняття «відповідальності співпраці».

⁷⁵ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 34; Бельгія та Чорногорія повідомили про подібний діалог.

Деякі держави-члени повідомили про позитивний досвід такого діалогу⁷⁶. У деяких державах-членах судова влада бере участь у діалозі з виконавчою владою, коли судді йдуть у тимчасову відпустку, щоб працювати у відділі міністерства юстиції з питань цивільного чи кримінального законодавства⁷⁷. Однак в інших державах-членах це вважається порушенням незалежності суду⁷⁸.

(iv) Діалог із громадськістю

32. Як уже було зазначено КРЕС, діалог із громадськістю, безпосередньо або через ЗМІ, має першочергове значення для поліпшенні знання громадян про право та для збільшення їхньої довіри до судової влади⁷⁹. У деяких державах-членах призначення непрофесійних суддів розглядається як забезпечення корисного зв'язку між судовою владою та громадськістю. КРЕС рекомендувала у Висновку № 7 (2005) «Про правосуддя та суспільство», що судова влада і окремі суди повинні активно напрому звертатися до ЗМІ та до громадськості⁸⁰. Наприклад, суди повинні відігравати виховну роль, організовуючи візити до суду школярів і студентів, надаючи інформацію про суди та роз'яснюючи судові рішення громадськості та ЗМІ, щоб поліпшити обізнаність і запобігти непорозумінням⁸¹. Хоч існує ризик надмірного залучення ЗМІ, суди можуть уникати публікації перекручених фактів шляхом активного співробітництва та роз'яснень. У цей спосіб судова влада може бути відповідальною перед суспільством та гарантувати, що сприйняття громадськістю системи правосуддя є точним і відображає зусилля, які докладаються суддями. У цей спосіб судді можуть також показати громадськості, що в діяльності судової системи існують певні обмеження⁸².

(с) «Каральна відповідальність»

33. Як раніше обговорювалося КРЕС, усі дії суду повинні відповідати принципам професійної етики, встановленим дисциплінарним правилам і, в межах умов, які зберігають судову незалежність і неупередженість, — кримінальному законодавству. Забезпечення принципів професійної етики має бути відокремленим від системи дисциплінарної відповідальності⁸³. Ураховуючи важливість етики та добропорядності для довіри суспільства судовій владі, судді повинні поводитися бездоганно і під час виконання своїх функцій, і в їхньому особистому житті⁸⁴, та бути відповідальними за свою поведінку, якщо вона виходить за межі загальноприйнятих норм. Іноді поведінка окремих суддів настільки відхиляється від норм, що не піддається простому поясненню. На думку суспільства, яке наділяє суддів такими великими повноваженнями і довірою, у цих випадках стосовно суддів мають бути прийняті певні стримуючі заходи, навіть до звільнення у випадках негідної поведінки, яку не можна виправдати⁸⁵.

⁷⁶ Див. щодо відносин між суддями та Парламентом Сполученого Королівства: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Maleson and Patrick O'Brien. *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*. — Cambridge University Press, 2015. — P. 92–125.

⁷⁷ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 36.

⁷⁸ Див. рішення Конституційного суду Литви від 21.12.1999, № IV.9.

⁷⁹ Див. Висновок КРЕС № 7 (2005).

⁸⁰ Див. Висновок КРЕС № 7 (2005), С.

⁸¹ Див. Висновок КРЕС № 7 (2005), п. 7–23.

⁸² Див. Висновок КРЕС № 7 (2005), п. 27.

⁸³ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 49, рекомендація iii.

⁸⁴ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 50, рекомендація ii.

⁸⁵ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 51.

Особливо це стосується корупційних дій суддів⁸⁶, які суттєво підривають суспільну довіру до судової неупередженості та незалежності. В інших випадках негідної поведінки, суддя притягується до кримінальної⁸⁷, цивільної⁸⁸ або дисциплінарної⁸⁹ відповідальності відповідно до природи проступку.

VI. Як вимоги «легітимності» та «відповідальності» зачіпають відносини судової влади з двома іншими гілками влади?

34. Легітимність і відповідальність тісно пов'язані. Судова влада повинна прагнути зберегти і продемонструвати свою легітимність, будучи відповідальною перед суспільством. Основними засобами досягнення цієї мети є здійснення судової діяльності на максимально високому рівні якості та роз'яснення своїх дій і поведінки іншим гілкам влади, а також через них і безпосередньо — суспільству в цілому. Як зазначалося, жодна гілка державної влади не може діяти в повній ізоляції і окремо від двох інших. Усі гілки державної влади функціонують у відносинах взаємозалежності. Тому рекомендується налагоджувати обмін інформацією і діалог між судовою та іншими гілками влади. Разом з тим, у той час як усі механізми, описані вище, можуть бути цінними в забезпеченні відповідальності судової влади, вони також мають ризик неналежного застосування.

35. Повне визнання основних гарантій судової незалежності, таких як безстрокове призначення суддів, незмінюваність обов'язків чи місця роботи без згоди судді, призначення на посаду судді та просування на службі без політичного впливу, достатній рівень винагороди, безпека життя та власності⁹⁰ є передумовою для будь-якого успішного діалогу між трьома гілками влади. Якщо ці основні гарантії будуть зберігатися, то судова незалежність не постраждає, а, навпаки, отримає вигоду зі зростання легітимності, що буде наслідком поєднання задовільного здійснення конституційної функції судової влади та участі суддів у діалогах з іншими гілками влади. Судова незалежність і легітимність не можуть бути автоматичними: вони повинні весь час здобуватись⁹¹. Здійснення суддівських обов'язків на високому рівні якості гарантуватиме легітимність та незалежність суддів. Для досягнення цієї мети та того, щоб здобути повагу суспільства, незалежна та відповідальна судова влада є відкрита для обґрунтованої критики, вчиться на своїх помилках і тим самим постійно вдосконалює свою діяльність. У цьому випадку незалежність та підзвітність не суперечать, а скоріше, доповнюють одна одну. Однак важливо підкреслити, що суддя не несе відповідальності за політику попереднього уряду чи режиму. Судді не повинні піддаватися критиці або дисциплінарній санкції тільки через те, що вони дотримувалися законів, ухвалених за попереднього режиму, за винятком випадків неналежного й недобросовісного застосування закону.

⁸⁶ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 24–25; див. також діяльність Групи держав проти корупції (GRECO) у четвертому оціночному раунді www.coe.int/greco.

⁸⁷ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), пп. 52–54.

⁸⁸ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), пп. 55–57.

⁸⁹ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), пп. 58–74; див. також Київські рекомендації, пп. 25–26.

⁹⁰ Див. Висновок КРЕС № 1 (2001); Рекомендація (2010) 12, розділи II, V, VI; Див. Велику хартію суддів (2010 рік), пп. 2–13.

⁹¹ Див. Звіт 2013–2014 ЄМСП, пп. 4, 9.

36. Особливо важко врівноважити потребу в захисті судового процесу від викривлення й тиску з боку політичних джерел та потребу у відкритому обговоренні питань суспільного інтересу щодо відправлення правосуддя. З одного боку, як вказувала КРЕС, судді повинні визнавати, що вони є публічними особами і не повинні бути занадто чутливими з цього приводу⁹². Тому коли судді вступають у діалог з іншими гілками державної влади та з народом в цілому, вони повинні взяти на себе відповідальність та самі повинні захищати свої незалежність⁹³ і неупередженість. З другого боку, під час діалогу з судовою владою інші гілки влади повинні поважати принципи судової незалежності та неупередженості. Діалог між судовою владою та іншими гілками влади, а також з громадськістю в цілому може використовуватися з метою зазіхання на судову незалежність. Наприклад, не є прийнятним, щоб інші гілки державної влади піддавали критиці судові рішення, підриваючи авторитет судової влади й заохочуючи непокору та навіть насильство стосовно суддів⁹⁴. Також є неприпустимим, щоб за обґрунтовані критичні коментарі представника судової влади щодо будь-якого органу державної влади (або його посадової особи), які були зроблені під час виконання судових обов'язків, суддю може бути покарано звільненням з посади законодавчою або виконавчою владою⁹⁵. Важливо, щоб діалог між трьома гілками, між судовою владою і громадськістю, а також з будь-якими органами, які здійснюють перевірки й розслідування, повинен відбуватися в атмосфері взаємоповаги. Ці процеси ніколи не повинні використовуватися, щоб впливати на певне судове рішення або щоб заохочувати нешанобливе ставлення чи непокору щодо судових рішень.

37. Стосовно цивільної, кримінальної та дисциплінарної відповідальності (те, що називається вище «каральною відповідальністю»), КРЕС підкреслює, що основним засобом виправлення судових помилок, за винятком недобросовісності судді, повинно бути апеляційне оскарження. Крім того, щоб захистити судову незалежність від неналежного тиску, велика увага повинна приділятися врегулюванню питань притягнення суддів до кримінальної, цивільної та дисциплінарної відповідальності⁹⁶. Завдання тлумачення закону, оцінки доказів і фактів, які робить суддя, щоб розглянути справу, не повинні бути підставою для цивільної або дисциплінарної відповідальності судді, крім випадків злочинного, умисного порушення зобов'язань або, можливо, грубої недбалості⁹⁷. Крім того, якщо держава повинна була виплатити компенсацію стороні через помилку у

⁹² Див. Висновок КРЕС № 1 (2001), п. 63.

⁹³ Звіт ЄМСП описує сприйняття суддями їхньої незалежності як аспекту «суб'єктивної незалежності», Звіт 2013–2014 ЄМСП, п. 13, 3.3.2.

⁹⁴ Див. Рекомендація (2010) 12, п. 18.

⁹⁵ Див. рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (Baka v. Hungary) від 27.05.2015, № 20261/12.

⁹⁶ Див. Рекомендація (2010) 12, розділ VII; Висновок КРЕС № 3 (2002), п. 51; див. приклад порушення: рішення ЄСПЛ «Олександр Волков проти України» (Oleksandr Volkov v. Ukraine) від 09.01.2013, № 21722/11, особливо п. 199.

⁹⁷ Див. Висновок КРЕС № 3 (2002), пп. 75, 76; Рекомендація (2010) 12, пп. 66–71. Відповідальність держави не розглядається в цьому Висновку. В наступних рішеннях Суд справедливості Європейського Союзу підтримав державну відповідальність за шкоду від судового рішення. Суд справедливості Європейського Союзу не згадує про відповідальність суддів, які ухвалювали рішення, що призвели до згаданої шкоди: 30.09.2003, C224/01, Кьоблер проти Австрії (Köbler v. Austria); Велика палата, 13.06.2006, C173/03, Трагетті дель Медітеранео, що ліквідується, проти Республіки Італія (Traghetti Mediterraneo s. p. a. in liquidazione v. Repubblica Italiana); 24.11.2011, C379/10, Комісія проти Республіки Італія (Commission v. Repubblica Italiana); 09.09.2015, C160/14, Жоаньо Фініне Ферейро да Сільва е Бріто проти Португалії (João Filipe Ferreira da Silva e Brito v. Estado Português).

відправленні правосуддя, саме у держави, а не сторони по справі повинно бути право притягнути суддю до цивільної відповідальності шляхом подання судового позову⁹⁸.

38. Наявність суттєвих відмінностей у конституційних системах держав-членів є відчутною, і це в підсумку призводить до значних розбіжностей в досвіді окремих держав стосовно питань взаємодії трьох гілок влади. Проте держави-члени можуть вчитися на досвіді одна одної. Більш того, можна поширювати не лише методи найуспішніших практик, адже міжнародний обмін насамперед може допомогти в розумінні загальних проблем і принципів. Таким чином, досвід і практика всіх держав-членів повинні бути поширені через міжнародні та європейські інституції, включно з інституціями Ради Європи.

VII. Необхідність поміркованого підходу у взаєминах трьох гілок влади

39. Як обговорювалося раніше, три гілки державної влади функціонують у межах відносин взаємозалежності. У цьому сенсі «розподіл державної влади» ніколи не може бути повним. Тим не менше, для того щоб досягти належного балансу трьох гілок влади, кожна з них повинна бути поміркованою у своїх відносинах з іншими гілками влади.

A. «Поміркованість судової влади»

40. Судова влада, як одна з трьох гілок державної влади, несе відповідальність перед народом, якому вона служить. Відповідно, для судової, як і для інших гілок влади, пріоритетним завжди повинен бути інтерес суспільства, оскільки забезпечення цього інтересу є її фундаментальним завданням. Для цього необхідно, щоб судова влада усвідомлювала соціально-економічні умови, у яких повинні працювати дві інші гілки державної влади. Крім того, судова система повинна розуміти, що в частині політичних рішень, які приймаються законодавчою і виконавчою владою, є межі для судового і правового втручання. Таким чином, всі суди, повинні бути обережні, щоб не вийти за межі повноважень, якими вони наділені законом для здійснення правосуддя. КРЄС визнає, що і законодавча, і виконавча влада мають законні інтереси, у які судова влада втручатися не повинна.

41. У своїх відносинах з двома іншими гілками державної влади, судова влада повинна уникати лобіювання та акцентування тільки своїх власних інтересів. Скоріше, судова влада має бути відповідальною перед суспільством, якому вона служить. Судова влада має проявити розуміння та відповідальність стосовно потреб суспільства та дефіциту державної скарбниці. Судова влада може висловлювати свою думку щодо можливих наслідків пропонованого законодавчою або виконавчою владою законопроекту з точки зору можливості здійснювати судовою владою свої конституційні обов'язки. Судова влада також не повинна виступати проти всіх пропозицій, що стосуються змін у судовій системі, називаючи їх посяганням на незалежність судової влади. Але якщо судова незалежність або здатність судової влади здійснювати свої конституційні повноваження знаходяться під загрозою, або піддаються нападу, судова влада повинна відстоювати свою позицію безстрашно. Прикладами рішень, що підпадають під це визначення є значне скорочення фінансування в системі юридичної допомоги або закриття судів з економічних чи політичних причин.

⁹⁸ Див. Рекомендація (2010) 12, пп. 66, 67. Див. Велику хартію суддів (2010 рік), п. 22.

42. Якщо необхідно критикувати іншу гілку державної влади чи її конкретного представника в ході судового розгляду, або коли ця критика є необхідною в інтересах громадськості, така критика має прозвучати. Наприклад, суди можуть критикувати законодавство або відсутність законодавчих положень, які мали б запропонувати законодавці та які суд вважає необхідними. Однак так само, як критика інших гілок державної влади по відношенню до судової влади, критика судової влади також повинна висловлюватися на основі принципу взаємної поваги. Судді, як і всі інші громадяни, мають право на участь у публічних обговореннях, за умови, що це не вплине на суддівську незалежність та неупередженість. Суди ніколи не повинні заохочувати непокору й неповагу до виконавчої та законодавчої гілок влади. У своїх професійних і особистих відносинах з представниками інших державних органів судді повинні уникати будь-якого конфлікту інтересів та не дозволяти виникнення ситуацій, які можуть створити враження, що незалежність судової влади, неупередженість та гідність судових органів в цілому можна поставити під сумнів. Поки критика здійснюється в атмосфері взаємної поваги, це може бути корисним для суспільства в цілому. Тим не менше, слід ще раз підкреслити, що відповідь органів державної влади на конструктивну суддівську критику є неприйнятною, якщо наслідком цієї критики є звільнення судді з посади чи будь-які інші утиски судді⁹⁹. КРЕС також підкреслює, що неприпустима поведінка представників законодавчої і виконавчої гілок влади та політиків може бути також у вигляді мовчазної згоди, а в деяких випадках — підтримки агресії чи навіть радикальних, насильницьких і незаконних дій проти судової влади¹⁰⁰. Пряма або опосередкована підтримка подібних дій проти судової системи є абсолютно неприпустимою. Ці дії є не тільки загрозою незалежності судової влади, вони також позбавляють суддів законного публічного вираження думки.

В. Помірюваність інших гілок державної влади

43. Судова помірюваність повинна підкріплюватися рівним ступенем відповідальності й помірюваності з боку інших гілок влади. Перш за все, інші гілки державної влади повинні визнавати легітимність конституційних повноважень, покладених на суддів, та забезпечувати, щоб судова влада отримувала достатні ресурси для здійснення цих повноважень. Судові функції розгляду всіх правових спорів, тлумачення та застосування закону мають вирішальне значення для добробуту сучасної демократичної держави, заснованої на верховенстві права, так само, як і функції законодавчої та виконавчої гілок державної влади. У державі, заснованій на принципі розподілу влади, втручання однієї гілки державної влади в діяльність інших гілок повинне регулюватися законом та усталеними міжнародними стандартами. КРЕС вважає, що, коли має місце невинуватене втручання, гілки державної влади повинні відкрито співпрацювати, щоб відновити рівновагу і довіру суспільства до дієвого функціонування державних інститутів. У всіх випадках конфлікту з законодавчою або виконавчою гілками влади за участі окремих суддів, ці судді повинні мати можливість звернутися до судової ради чи іншого незалежного органу або мати можливість використовувати інші ефективні засоби правового захисту¹⁰¹.

⁹⁹ Див. рішення ЄСПЛ «Бака проти Угорщини» (Baka v. Hungary) від 27.05.2015, № 20261/12.

¹⁰⁰ Див. відкритий лист Верховного Суду України, с. 2.

¹⁰¹ Див. Рекомендації (2010) 12, ст. 8.

(1) Заперечення призначень працюючих суддів

44. Рішення, які знищують основні гарантії суддівської незалежності, є неприйнятними, навіть якщо вони мають прихований характер¹⁰². Наприклад, нова парламентська більшість і уряд не повинні ставити під сумнів призначення або термін повноважень суддів, які вже були призначені в належному порядку. Про скасування безперервного перебування судді на посаді може йти тільки за наявності серйозного дисциплінарного порушення або порушення кримінального законодавства, які встановлені щодо цього судді шляхом належних судових процедур.

(2) Законодавство: зміни в системі правосуддя

45. Питання про те, коли і як часто законодавство повинно змінюватися, відноситься до повноважень законодавчого органу. Тим не менш, слід уникати, якщо це можливо, занадто великої кількості змін в області відправлення правосуддя протягом короткого проміжку часу¹⁰³. Якщо відбуваються зміни в системі правосуддя, необхідно подбати про гарантії їхнього забезпечення адекватними фінансовими, технічними та процедурними умовами та достатньою кількістю людських ресурсів¹⁰⁴. В іншому випадку існує ризик нестабільності в належному відправленні правосуддя і громадськість може помилково сприймати, що будь-які недоліки у запровадженні нової системи виникають з вини судових органів. Це може призвести до зайвих конфліктів і недовіри.

(3) Законодавство: парламентські комітети з розслідування

46. Існує небезпека перетину між відповідними функціями суддів і парламентських комітетів з розслідування. КРЕС визнає, що національні або місцеві парламентські органи можуть, відповідно до законодавства багатьох держав-членів, створювати комітети з розслідування соціальних явищ, імовірних правопорушень чи незадовільного застосування закону. Повноваження цих комісій часто схожі на повноваження судових органів, наприклад, право виклику свідків, розкриття інформації або затребування документальних доказів тощо. На думку КРЕС, щоб зберегти належний розподіл влади, загальна діяльність слідчих комісій ніколи не повинна втручатися в розслідування або судовий розгляд, які були або найближчим часом будуть ініційовані судовими органами. Якщо виникає необхідність включити до звітів комітетів коментарі щодо існуючих судових рішень в окремих справах, такі коментарі мають здійснюватися із забезпеченням належного рівня поваги та повинні утримуватися від висловлення будь-якої критики у спосіб, що фактично буде змінювати суть ухвалених судових рішень. Однак якщо парламентська перевірка веде розслідування можливих недоліків у здійсненні правосуддя, які мали місце при розгляді конкретної справи, таке судове провадження може бути піддане перевірці, здійсненій належним чином. Парламентська перевірка ніколи не може замінити належний судовий процес.

(4) «Омбудсмен», державні або громадські захисники, медіатори й генеральні інспектори

¹⁰² Див. Звіт КРЕС щодо ситуації стосовно судової влади та суддів у державах — членах Ради Європи, 2013 р., пп. 13–18.

¹⁰³ Див. Доповідь Генерального секретаря 2015, п. 17.

¹⁰⁴ Див. Висновок КРЕС № 11 (2008).

47. «Омбудсмен», державні або громадські захисники, медіатори та генеральні інспектори, що призначені урядом чи парламентом, часто діють зі значним ступенем незалежності. Вони мають завдання щодо захисту інтересів громадськості, розслідування та розгляду скарг окремих осіб щодо порушення прав, як правило, з боку державних структур. Завдання таких органів — розглянути скарги й спробувати вирішити їх, найчастіше, за допомогою рекомендацій (які можуть бути обов'язковими до виконання) або медіації. Ці дії, однак, можна розглядати як втручання в окремі справи, які були або можуть бути розглянуті в суді. Цих втручань треба уникати. Тому КРЕС рекомендує, щоб законодавство держав-членів регулювало відносини між «омбудсменом» (або аналогічною установою) та судовою владою. Прийнятним рішенням може бути норма, що існує в деяких країнах, згідно з якою звернення до подібних інституцій є можливим на досудових стадіях вирішення конфлікту; однак після відкриття судового провадження сторони можуть звернутися до зазначених інституцій тільки за рекомендацією судді, у провадженні якого перебуває справа.

(5) Адміністрування судів та інспекції

48. За останні десятиліття в багатьох державах-членах судове адміністрування було передане судовій системі або обсяг судового адміністрування самою судовою системою було збільшено. Моделі, що використовуються для адміністрування судових систем, є різними. У деяких країнах судовим адмініструванням керує міністерство юстиції, в інших — незалежні інституції, у третіх — судові ради. КРЕС розробила рекомендації з цих питань¹⁰⁵. У деяких країнах виконавча влада, через міністерства юстиції, має значний вплив на управління судами через керівників апарату судів та судових інспекторів, а в деяких випадках апарат суду безпосередньо залежить від міністерства юстиції. Слід уникати присутності представників виконавчої влади в органах управління судами й трибуналами. Ця присутність може призвести до втручань у здійсненні судових функцій, тим самим створюючи загрозу незалежності системи правосуддя.

49. Проблеми щодо взаємодії між виконавчою і судовою владою можуть виникати в тих державах, де міністр юстиції або інші міністерства чи установи, які мають повноваження з аудиту або фінансового контролю, організовують інспекції в судах. Ці інспекції можуть мати різні цілі. Наприклад, перевірка може проводитися для того, щоб отримати інформацію для ухвалення рішення стосовно фінансових асигнувань, або щоб отримати інформацію про можливу реорганізацію суду, або отримати інформацію для того, щоб вжити можливих дисциплінарних заходів проти співробітників суду чи суддів. Інспекції іноді складаються з суддів або колишніх суддів, а іноді навіть створені в рамках вищих рад юстиції. КРЕС вважає, що в той час як погляд ззовні може допомогти побачити недоліки конкретної інституції, наприклад, в судовій системі, є надзвичайно важливим, щоб діяльність інспекторів не заважала проведенню судових розслідувань і судових розглядів. Право інших органів влади на отримання інформації від судової системи або на дослідження системи правосуддя в усіх випадках здійснюється з урахуванням обмежень, що накладаються судовою незалежністю, і (якщо це передбачено законом) закритістю судових розслідувань. Перевірки не повинні торкатися окремих справ, особливо

¹⁰⁵ Див. Висновок КРЕС № 10 (2007).

тих, які перебувають на розгляді.

(6) Бюджетна автономія

50. Наслідки суспільних фінансових труднощів, особливо після економічної кризи 2008 року, викликали серйозні проблеми в багатьох державах-членах. Доступ до судів та до правової допомоги були скорочені, робоче навантаження судів збільшилося, а структура судової системи змінюється. У своїх відповідях на опитування багато держав-учасниць повідомили про дискусії щодо суддівської винагороди. Заробітна плата для суддів була заморожена протягом багатьох років або навіть знижена в останні роки.

51. Вважається, що відповідно до конституційних положень рішення про фінансування системи правосуддя та оплати праці суддів у кінцевому підсумку повинне бути повноваженням законодавчого органу. Однак цей процес завжди має відповідати європейським стандартам. КРЕС прийняла рекомендації про фінансування судової влади¹⁰⁶. Судова влада має пояснити свої потреби в парламенті, і, якщо це потрібно, міністерству юстиції. У випадку серйозного економічного спаду, судді, як і всі інші члени суспільства, повинні жити відповідно до економічного становища суспільства, якому вони служать. Тим не менше, хронічне недофінансування судової системи повинно розглядатися суспільством в цілому як неприпустиме. Таке хронічне недофінансування підриває основи демократичного суспільства, заснованого на принципах верховенства права.

(7) Критика з боку виконавчої та законодавчої гілок влади

52. Політики та інші громадські діячі в державах-членах часто висловлюються, або вимагаючи обмеження повноважень судової влади або демонструючи, що погано розуміють роль незалежної судової системи. Ці коментарі надаються особливо під час виборчих кампаній, стосовно певних рішень з конституційних питань або щодо справ, які перебувають на судовому розгляді. У принципі, судова влада повинна визнати, що критика є частиною діалогу між трьома гілками державної влади й суспільством в цілому. Тим не менше, на думку КРЕС існує чітка лінія між свободою вираження думок і законною критикою, з одного боку, та неповаги й неправомірного тиску на судову владу, — з другого. Політики не повинні використовувати спрощені або демагогічні доводи, щоб критикувати судову систему під час політичних кампаній просто заради критики, або з метою відвернути увагу від власних недоліків. Так само не слід піддавати нападкам окремих суддів. Політики ніколи не повинні заохочувати непокору судовим рішенням, не кажучи вже про насильство щодо суддів, як це має місце в деяких державах-членах. Гілки виконавчої та законодавчої влади зобов'язані надавати весь необхідний і достатній захист у випадках, коли функціонування судів перебуває під загрозою нападу або залякування, спрямованих на представників судової влади. Незбалансовані критичні коментарі політиків є безвідповідальними і викликають серйозну проблему, оскільки суспільна довіра і впевненість у системі правосуддя можуть бути, тим самим, мимоволі чи навмисно підірвані. У цих випадках судова влада повинна зазначити, що подібна поведінка порушує основи конституції демократичної держави і є посяганням на легітимність однієї з гілок

¹⁰⁶ Див. Висновок КРЕС № 2 (2001).

державної влади. Подібна поведінка також порушує міжнародні стандарти.

53. Окремим судам і судовій владі в цілому необхідно обговорити шляхи боротьби з подібною критикою. Окремі судді, які зазнали нападок, часто не наважуються захистити себе (зокрема, маючи судову справу на стадії розгляду) для того, щоб зберегти свою незалежність і продемонструвати, що вони залишаються неупередженими. У деяких країнах судова рада або Верховний Суд допомагають суддям у цих ситуаціях. Відповіді від судової ради або від Верховного Суду можуть зняти напругу навколо певного судді. Їхні відповіді можуть бути більш ефективними, якщо вони підготовані суддями, які мають компетенцію щодо роботи зі ЗМІ.

54. Правило, що будь-які оцінки й критика однієї гілки влади іншими повинні здійснюватися в атмосфері взаємної поваги, стосується як судової влади, так і представників законодавчої та виконавчої влади. Насправді, для судової системи важливо бути надзвичайно обережними, тому що суддям часто доводиться вирішувати, чи діяв виконавчий або законодавчий орган відповідно до закону. Крім того, не буде жодної довіри рішенням суду, який дозволяє своїм представникам необґрунтовані або неповажні коментарі стосовно представників інших гілок державної влади. Такі коментарі призведуть лише до «війни слів», яка підриватиме суспільну довіру до судової влади. Зрештою, ця «війна» може привести судову систему в стан, у якому вона не зможе виконувати свої конституційні функції вирішення спорів між громадянами, між державою і громадянами у спосіб, який був би або сприймався б як незалежний і неупереджений. Це зашкодило б суспільству і демократії, служити якій і захищати яку є обов'язком судової влади.

VIII. Короткий виклад основних позицій

1 Судова влада є однією з трьох гілок влади демократичної держави. Вони є взаємопов'язаними, жодна з гілок не може бути «верховною» або домінувати над іншими (пункт 9).

2. У демократичній державі три гілки влади функціонують у межах системи стримувань і противаг, яка тримає кожну в рамках відповідальності в інтересах суспільства в цілому (пункт 9).

3. Принцип розподілу державної влади як такий є гарантією незалежності суду. Судова система повинна бути незалежною у виконанні своєї конституційної ролі стосовно інших органів державної влади, суспільства в цілому та сторін у будь-якому конкретному спорі (пункт 10).

4. Легітимність судової влади та окремих суддів закріплюється перш за все конституцією кожної з держав-членів, які є демократичними державами та керуються принципом «верховенства права». Конституція створює судову систему і тим самим наділяє легітимністю судову владу в цілому та окремих суддів, які здійснюють свої повноваження як частина судової влади: «конституційна легітимність». Конституційна легітимність окремих суддів, які призначені безстроково, не повинна підриватися законодавчою або виконавчою гілками влади через заходи, які є результатом змін у політичній владі (пункти 13–15 та 44).

5. Конституційна легітимність системи правосуддя підкріплюється довірою суспільства до судової влади. Ця довіра має постійно здобуватися та зберігатися якісною роботою судової влади та найвищими стандартами: це КРЕС називає «функціональною легітимністю» (пункти 16–19).

6. Судова влада (так само, як і дві інші гілки влади) знаходиться на службі суспільству. Таким чином, судова влада, як і інші органи державної влади, має обов'язок перед іншими гілками державної влади та перед суспільством в цілому продемонструвати, яким чином здійснюється застосування влади, повноважень і незалежності, що були на неї покладені. Це можна назвати «відповідальністю» (пункти 20–22). «Відповідальність» поділяється на декілька видів.

7. По-перше, це система оскарження рішень. Апеляційна система, як правило, — це єдиний спосіб, за допомогою якого судові рішення може бути скасовано або змінено після його ухвалення, і тільки в цей спосіб судді, що діяли добросовісно, можуть відповідати за свої дії. КРЕС визначає це як «судову відповідальність» (пункти 23, 26).

8. По-друге, судді є відповідальними, здійснюючи свою діяльність прозоро, через проведення відкритих слухань, а також умотивовуючи рішення і в цей спосіб роз'яснюючи його громадськості та іншим гілкам державної влади. КРЕС називає цю форму відповідальності «роз'яснювальною відповідальністю» (пункти 27–32).

9. По-третє, якщо суддею було вчинено серйозні неналежні діяння, суддя повинен нести більш сувору відповідальність, наприклад, шляхом застосування дисциплінарного стягнення та, за необхідності, притягнення до кримінальної відповідальності. КРЕС називає це «каральною відповідальністю». У таких випадках слід діяти виважено задля збереження суддівської незалежності (пункти 33 і 37).

10. Що стосується відносин між трьома гілками державної влади, судді, як і інші громадяни, насамперед мають право брати участь у громадських обговореннях, за умови, що це не шкодить їхній незалежності та неупередженості (пункт 42).

11. Інші гілки державної влади повинні визнавати легітимну конституційну функцію, яка здійснюється судовою владою, та забезпечувати, щоб судова влада отримувала достатні ресурси для виконання цієї функції. Оцінка та критика однією гілкою державної влади інших гілок має здійснюватися в атмосфері взаємоповаги (пункт 42).

12. Судова влада повинна знати, що існують обмеження судового й правового втручання стосовно політичних рішень, які приймають законодавча та виконавча гілки влади. Таким чином, усі суди в рамках судової влади повинні піклуватися, щоб не виходити за законні межі, окреслені повноваженнями судової влади (пункт 40).

13. Рішення законодавчої або виконавчої гілок влади, які нівелюють основні гарантії незалежності правосуддя, є неприйнятними, навіть якщо ці рішення мають прихований характер (пункт 44).

14. Міністерства юстиції не повинні впливати на управління судами через керівників апарату та інспекторів у будь-який спосіб, що може поставити під загрозу суддівську незалежність. Наявність представників виконавчої влади в системі управління судами та трибуналами слід уникати. Ця присутність може призвести до втручання в судові функції, тим самим створюючи загрозу незалежності судової влади (пункти 48–49).

15. Для того щоб зберегти належний розподіл державної влади, слідчі комітети чи комісії (парламентські або інші) ніколи не повинні втручатися в розслідування або судовий розгляд, які були або будуть ініційовані судовою владою. Подібні несудові розслідування не повинні бути заміною належного судового процесу (пункт 46).

16. КРЕС рекомендує, щоб законодавство держав-членів регулювало відносини між повноваженнями «омбудсмена» (або аналогічною установою) та повноваженнями судової влади (пункт 47).

17. Хронічне недофінансування судової системи повинно розглядатися суспільством у цілому як неприпустиме втручання в конституційні повноваження судової влади, оскільки це підриває основи демократичного суспільства, яке керується принципом верховенства права (пункт 51).

18. Оцінка й критика однією гілкою державної влади інших гілок влади має здійснюватися в атмосфері взаємоповаги. Незбалансована критика з боку політиків є безвідповідальною та може стати причиною серйозних проблем. Це може підірвати довіру громадськості до судової системи та, у винятковому випадку, спровокувати посягання на конституційну рівновагу в демократичній державі (пункт 52). Окремим судам і судовій владі в цілому необхідно обговорювати способи боротьби з цією критикою (пункт 53).

19. Виконавча та законодавча гілки влади зобов'язані надавати весь необхідний і достатній захист у випадках, коли функціонування судів перебуває під загрозою фізичного нападу або залякування, спрямованих на представників судової влади (пункт 52).

20. Політики ніколи не повинні заохочувати непокору судовим рішенням, не кажучи вже про насильство щодо суддів, яке мало місце в деяких державах-членах (пункт 52).

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на Європейському континенті. Вона об'єднує 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за дотриманням Конвенції державами-членами.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE