



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

ОГЛЯД

**Щорічної доповіді Вищої ради правосуддя за 2019 рік «Про стан
забезпечення незалежності суддів в Україні»**

м. Київ, червень 2020

Зміст

Умовні скорочення	3
Вступ	4
Аналіз змісту Щорічної доповіді за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»	4
Аналіз законодавчих змін	6
Аналіз стану забезпечення суддів кадрами, забезпечення роботи новоутворених судів	8
Аналіз кваліфікаційного оцінювання суддів	9
Аналіз забезпечення ресурсами як чинник незалежності судової гілки влади	10
Аналіз виконання рішень ЄСПЛ, що стосуються питань, пов'язаних із незалежністю та неупередженістю судової влади	11
Аналіз випадків втручання у діяльність судді або суду	12
Основні висновки та рекомендації	18

Умовні скорочення

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

Вступ

1. Цей Огляд підготовлено в рамках проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом із прав людини і впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Автор Огляду – експертка зазначеного проєкту Ради Європи Ірина Кушнір, засновниця громадської організації «Український інститут з прав людини».
2. Цей Огляд було сформовано на основі наданого Вищою радою правосуддя проєкту Доповіді за 2019 рік із метою виявлення проблемних питань та надання оцінки щодо можливих заходів, яких доцільно вжити для ефективного виконання конституційного повноваження ВРП щодо забезпечення незалежності суддів України.
3. Відповідно до частини першої статті 1 Закону ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.
4. Відповідно до п. 7 частини першої статті 73 Закону ВРП готує у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями та оприлюднює щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності суддів в Україні.
5. Ця Доповідь є третім комплексним документом, розробленим ВРП, що висвітлює широкий спектр проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням авторитету правосуддя та незалежності суддів в Україні за 2019 рік. Окремо варто підкреслити, що у ній враховано раніше висловлені пропозиції й передбачено окремий розділ про виконання Україною рішень ЄСПЛ, які стосуються питань незалежності та неупередженості судової влади.

Аналіз змісту Щорічної доповіді за 2019 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні»

6. Доповідь – єдиний офіційний комплексний документ, який має відображати стан незалежності суддів в Україні. Він використовується для формування державної політики, планування необхідних заходів, формування правових позицій фахівцями та організаціями, серед яких і міжнародні організації. Відповідно зміст цього документа має охоплювати всі значущі для незалежності судді чинники.
7. Доповідь за 2019 рік складається зі вступу, висновків та двох основних частин, у яких здійснено огляд важливих подій, заходів і проблем, що вплинули на стан суддівської незалежності, а також проаналізовано випадки втручання в діяльність суддів щодо здійснення правосуддя. До першої частини Доповіді входять 8 розділів, до другої – 5. Також Доповідь містить відповідні додатки.

8. Відповідно до положення п. 7 частини першої статті 73 Закону Доповідь має становити узагальнений огляд стану незалежності суддів, і відповідно готується у співпраці з органами суддівського самоврядування, іншими органами та установами системи правосуддя, громадськими об'єднаннями. Доповідь – це інструмент у правовій системі, функцією якого є фіксація стану загалом у відповідний період та надання можливості прослідкувати динаміку змін цього стану з урахуванням ужитих заходів. Відповідно Доповідь є актом, який має відображати не лише бачення ВРП щодо стану незалежності суддів та заходів, які вживались ВРП.

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

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

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

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

12. У вступі Доповіді викладено позиції, які окреслюють такі поняття: «втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя», «незалежність судді», «незалежність суду», «безсторонність судді» тощо в аспекті їхнього правового регулювання, судової практики та міжнародних стандартів. Ці поняття – ключові для всієї Доповіді, тому більш доцільним було б викладати їхній зміст в окремому розділі, де відображати усталений

погляд на суть цих понять та, можливо, вказувати на нові тенденції, які з'явилися за відповідний період.

Аналіз законодавчих змін

13. Насамперед необхідно зауважити, що 11 березня 2020 року Конституційний Суд України постановив рішення № 4-р/2020, яким визнав певні положення законів України № 1402, 193, 1798 неконституційними. Відповідно неконституційними визнано положення вказаних законів щодо:

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

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

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

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

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

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

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

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

Відповідно до Закону ВРП надає обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів із питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнює пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (п. 15 частини першої статті 3).

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

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

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

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

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

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

Вирішення цієї проблеми лежить у площині системи, насамперед практичних заходів, які мають уживатися систематично і постійно всіма органами судової влади. Тому доцільно

сформувати спільну для всіх судових органів стратегію підвищення довіри до суду і здійснювати заходи для її імплементації. Саме по собі створення такої стратегії судовими органами з ідентифікацією проблем та зазначенням заходів для їхнього вирішення матиме позитивний сигнал для населення, а також стане дороговказом для суддів та працівників суду щодо заходів, які мають уживатися в щоденній роботі. Необхідно також дослідити питання можливості залучення до створення такої стратегії інших органів влади, наприклад, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Залучення цих інституцій і, можливо, затвердження стратегії парламентом винесе відповідні актуальні питання на вищий політичний рівень, що матиме істотний вплив.

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

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

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

Аналіз стану забезпечення суддів кадрами, забезпечення роботи новоутворених судів

17. У Доповіді детально показано стан справ із дефіцитом суддів у судах. Як зазначено у цьому документі, за інформацією Державної судової адміністрації України,

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

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

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

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

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

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

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

Аналіз кваліфікаційного оцінювання суддів

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Аналіз забезпечення ресурсами як чинник незалежності судової гілки влади

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

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

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

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

За умов повного ігнорування висновків та пропозицій органів судової влади вбачається, що звернення до Конституційного Суду України щодо неконституційності положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» є єдиним юридичним засобом, який може мати дисциплінувальний вплив на органи державної влади в аспекті формування бюджету для органів правосуддя.

Аналіз виконання рішень ЄСПЛ, що стосуються питань, пов'язаних із незалежністю та неупередженістю судової влади

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

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

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

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

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

звільнення позивача було визнане протиправним та скасоване. Наразі справу розглядає Велика Палата Верховного Суду.

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

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

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

Аналіз випадків втручання в діяльність судді або суду

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

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

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

У цьому контексті також важливо зауважити, що відповідно до статті 188³² Кодексу України про адміністративні правопорушення ненадання або несвоєчасне надання відповіді на подання ВРП про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суддів або

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

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

підривають авторитет правосуддя, є складом адміністративного правопорушення. Відповідно до п. 9² частини першої статті 255 Кодексу протоколи про адміністративне правопорушення за вказаною статтею мають право складати голова, заступник голови ВРП.

У Доповіді не зазначено про жоден випадок складання протоколу про адміністративне правопорушення за цією статтею. Ця інформація відсутня й у Реєстрі судових рішень. Тобто, якщо ненаповнення реєстру відповідною інформацією про реагування на подання ВРП є результатом ненадання або несвоечасного надання відповідей на подання, інструмент у вигляді ініціювання питання про притягнення до адміністративної відповідальності має використовуватись.

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

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

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

обґрунтованості внесення відповідних відомостей до реєстру та наявності можливої «прихованої» мети такого внесення.

27. Із метою забезпечення усунення можливості здійснення тиску на суддів шляхом внесення до ЄРДР відомостей про вчинення ними злочину за статтею 375 Кримінального кодексу України слухними є пропозиції щодо вилучення з Кодексу цієї статті або щонайменше передання повноважень щодо внесення цих відомостей виключно Генеральному прокурору України.

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

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

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

Відповідно вказане положення не передбачає відповідальності за невиконання вимог ВРП як таких.

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

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

У якості прикладу можна навести положення статті 188⁴⁰ (невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) Кодексу, які довели свою ефективність на практиці. Зокрема, відповідно до цього положення невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тягне за собою накладання штрафу на посадових осіб, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Протоколи за вказаним положенням мають право складати уповноважені працівники Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Відповідно до оприлюднених доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за вказаною статтею у 2017 році було направлено до суду 61 протокол, у 2016-му – 43.

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

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

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

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

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

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

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

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

На початковому етапі становлення та виконання нових повноважень державні органи часто стикаються з проблемою перенавантаження та накопичення певного обсягу незакінченої роботи. Це може бути об'єктивним наслідком необхідності налагодження

роботи, навчання співробітників, формування усталених позицій щодо нових питань тощо.

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

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

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

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

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

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

36. Позитивним є створення єдиної Пам'ятки для представників засобів масової інформації та громадських організацій щодо питань висвітлення інформації про судові провадження. Також була б корисною співпраця ВРП з навчальними закладами, в яких

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

здобувають освіту журналісти, щодо створення спеціальних навчальних курсів для журналістів стосовно висвітлення в засобах масової інформації діяльності суддів та суду.

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

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

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

Основні висновки та рекомендації

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

Заходи щодо структури щорічних доповідей ВРП

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

Заходи щодо ефективної координації роботи державних органів

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

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

Заходи нормативно-правового характеру

44. Із метою забезпечення підняття рівня обговорення щорічної доповіді на вищий політичний рівень рекомендується внести зміни до Закону України «Про Вищу раду

правосуддя» та Регламент Верховної Ради України, якими передбачити обов'язкове представлення доповіді у парламенті, за результатами якого парламент має прийняти постанову про уживання необхідних заходів. До внесення змін ВРП може самостійно ініціювати представлення доповіді у парламенті. Для досягнення вказаної мети можна розглянути доцільність використання таких інструментів, як парламентські слухання або слухання у профільному комітеті парламенту.

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

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

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

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

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

50. Щодо проблем, які виникли із фінансуванням органів судової системи у 2020 році, з урахуванням проблем у комунікації ВРП з парламентом, ігноруванням останнім висновків та пропозицій ВРП, доцільно розглянути можливість звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо неконституційності положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». Невідкладний розгляд такого подання Конституційним Судом може мати значний вплив на формування взаємодії з парламентом як щодо бюджету на 2020 рік, так і щодо майбутніх бюджетів.

Заходи щодо підвищення довіри до суду

51. Необхідно розглянути доцільність затвердження спільної для всіх органів судової системи стратегії дій із підвищення довіри до суду. Створення цієї стратегії судовими органами з ідентифікацією проблем та зазначенням заходів для їхнього вирішення

матиме позитивний сигнал для населення, а також стане дороговказом для суддів та працівників суду щодо заходів, які мають уживатися в щоденній роботі.

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

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

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

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

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

Заходи щодо виконання рішень ЄСПЛ

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

- на ризики нових звернень заявників у справі «Куликов та інші проти України» у разі тривалого невживання індивідуальних заходів для виконання цього рішення;
- на ризики появи підстав для нових звернень заявників у справі «Куликов та інші проти України» у разі, якщо вжиті заходи щодо розгляду їхніх справ суперечитимуть вимогам Конвенції, зокрема, в аспекті застосування законодавчо визначених строків накладання дисциплінарних стягнень;
- на те, щоб доповнити Доповідь інформацією про результати розгляду справ усіх заявників у справі «Куликов та інші проти України»;

- на необхідність налагодити взаємодію з Урядовим Уповноваженим у справах ЄСПЛ щодо необхідних заходів для виконання рішення «Куликов та інші проти України»;
- на необхідність здійснення моніторингу нових скарг суддів, які направляються ЄСПЛ на комунікацію уряду України, з метою ідентифікації нових проблем та, можливо, уживання превентивних заходів для їх усунення.

Заходи щодо випадків втручання у діяльність суддів

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

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

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

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

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

- сформувати повну статистику таких справ, можливо, за декілька років;
- на підставі сформованої статистики здійснити аналіз ситуації в розвитку, за регіонами, за результатами таких проваджень;
- продовжувати адвокацію внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України;
- за результатами аналізу статистичних даних доцільно дослідити питання введення попереднього судового контролю внесення відповідних відомостей до ЄРДР.

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

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

Заходи щодо підвищення ефективності діяльності ВРП

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

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