

# УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ

ГРОМАДСЬКА  
РАДА  
ДОБРОЧЕСНОСТІ

Київ – 2020

Ідея залучити громадськість до оцінювання суддів в Україні не є новою.

Венеційська комісія неодноразово наголошувала на тому, що судові ради (органи суддівського врядування) не повинні бути органами суддівського «самоврядування». «Щоб уникнути корпоративізму та політизації, потрібно моніторити судову владу через членів судової ради, які не є суддями... Корпоративізм має бути збалансований членством інших правничих професій, «користувачів» судової системи, тобто адвокатами, прокурорами, нотаріусами, науковцями, громадянським суспільством», – ідеться у висновку ВК CDL-REF(2019)031-е.

Європейська мережа суддівських рад (ENCJ) у своєму звіті «Несуддівські учасники в суддівському врядуванні» зазначає, що «загалом частка несуддівських учасників суддівських рад повинна бути від 1/3 до 50 % або такою, яка забезпечить ефективну участь несуддівських членів у діяльності суддівських рад, що означає, що вони зможуть мати значний вплив у процесі ухвалення рішень».

У звіті «Суддівські ради» за 2010–2011 роки зазначено, що «найбільш вдалимися моделями видаються ті, де спільно представлені члени, вибрані або призначені з-поміж юридичних, наукових спільнот та громадянського суспільства, з широкими повноваженнями, достатніми для того, щоб забезпечувати і суддівську незалежність, і підзвітність судової влади».

Такі моделі активно впроваджують у свою практику країни Європейського Союзу і Ради Європи. У Литві, наприклад, комісія з добору суддів переважно (4 із 7) складається з представників громадськості, а очолює її журналіст. Утім, модель Громадської ради доброчесності (далі – ГРД) як окремого органу є унікальною.

У 2016 році в Конституції України з'явилася вимога доброчесності для суддів.

Водночас ані критеріїв доброчесності, ані адекватних механізмів її перевірки не існувало. Тоді виникла ідея ГРД як окремого органу, який розробить ці стандарти і впровадить їх у життя.

За задумом, це мав бути своєрідний механізм «вето» громадськості на кар'єру судді, з огляду на дуже низьку в той час довіру до судової влади й достатньо високу – до громадського сектору. Якщо в представників фахової громадськості щодо доброчесності судді були сумніви – такий або така суддя не повинні були більше обіймати посаду. І навпаки, суддівський корпус, сформований із суддів, яким громадськість довіряє, мав заручитися винятковою довірою громадян. Ця модель також виступала законною альтернативою «сміттєвій люстрації» й іншим менш цивілізованим способам, за допомогою яких народ часом намагався вплинути на суддів, які втратили його довіру.

ГРД на підставі міжнародних стандартів (передовсім Бангалорських принципів поведінки суддів) розробила критерії й методику оцінювання. Відповідно до них вона проаналізувала матеріали стосовно близько 3 000 суддів і кандидатів на посаду судді, зокрема до Верховного Суду, а також ухвалила і передала Вищій кваліфікаційній комісії суддів України сотні висновків про невідповідність кандидатів і суддів критеріям доброчесності й професійної етики.

Однак це не призвело до ефективного очищення суддівського корпусу. Основна проблема полягала в тому, що законодавець суттєво обмежив повноваження ГРД і залишив їй фактично дорадчу функцію замість «вето», як було задумано початково. Остаточні рішення ухвалювали

Вища кваліфікаційна комісія суддів України і Вища рада правосуддя, до складу яких переважно входили судді, обрані суддями.

Вища кваліфікаційна комісія суддів України і Вища рада правосуддя проігнорували переважну частину негативних висновків ГРД й інформації про суддів, надану їм. Коли ж факти, викладені у висновках і рішеннях про надання інформації, вказані органи все ж досліджували, це зазвичай не призводило до звільнення суддів чи непризначення кандидатів на посаду судді навіть у найбільш очевидних та суспільно резонансних випадках.

При цьому Вища кваліфікаційна комісія суддів України фактично не виконувала обов'язок мотивувати свої рішення про відхилення висновків ГРД. Як правило, вона обмежувалася лише описом фактів, викладених у висновках ГРД, а також описом позиції судді (або кандидата на посаду судді), яка заперечувала інформацію висновків, і фразами на кшталт «Комісія не знайшла підстави оцінити добросовісність судді у 0 балів». Таким чином, у більшості випадків Вища кваліфікаційна комісія суддів України усупереч закону фактично самостійно не аналізувала та не оцінювала інформацію з висновків ГРД.

У підсумку до Верховного Суду пройшли щонайменше 44 недобросовісні кандидати, а за результатами кваліфікаційного оцінювання звільнено лише близько 1 % суддів.

Інша проблема, з якою стикнулася ГРД у своїй роботі, – брак ресурсів. Вона не є громадською радою в класичному розумінні і фактично виконує делеговані державою повноваження з аналізу добросовісності суддів. Очевидно, що такий обсяг роботи (тисячі суддів і кандидатів, з навантаженням до 500 досьє на місяць) неможливо виконувати якісно на громадських засадах, без належного фінансування і матеріального забезпечення.

Чимало проблем також виникало і у зв'язку з невизначеністю правового статусу ГРД, обсягу її прав та обов'язків.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» ГРД присвячена лише одна стаття 87 (тоді як Вищій кваліфікаційній комісії суддів України – цілий розділ у профільному законі, а Вищій раді правосуддя – окремий закон). У результаті багато питань у діяльності ГРД залишаються неврегульованими – від важливих аспектів її правового статусу до можливості повного доступу до суддівських досьє.

Для того, щоб ГРД могла якісно і своєчасно виконувати свої функції, а участь громадськості в суддівському врядуванні в Україні відповідала загальноприйнятим світовим стандартам і рекомендаціям міжнародних організацій, необхідна низка законодавчих змін.

## **1. НАДІЛЕННЯ ГРД РЕАЛЬНИМИ ПОВНОВАЖЕННЯМИ, ЯКІ СУТТЄВО ВПЛИВАЛИ Б НА КАР'ЄРУ СУДДІВ**

1. *Підвищення «порогу подолання» висновку ГРД Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (до 11 з 12 або 15 з 16 членів комісії чи одноголосного рішення комісії).*

За такої моделі для подолання негативного висновку ГРД потрібне одноголосне чи майже одноголосне рішення ВККС. Це утруднить ігнорування фактів, викладених у висновку ГРД, але, імовірно, збереже певну напруженість у відносинах між ГРД як винятково громадським органом і ВККС як переважно суддівським. Утім, за умови забезпечення адекватного механізму добору добросовісних членів ВККС така напруга не має бути високою.

2. *Делегування ГРД повноваження визначати частину балів у межах конкурсних процедур чи процедур кваліфікаційного оцінювання суддів. При цьому 0 балів за доброчесність означає дискваліфікацію судді чи кандидата на посаду судді.*
3. *Входження частини ГРД до складу ВККС на рівних правах з іншими членами. У такій моделі кількість членів ГРД у складі ВККС повинна становити не менше ніж 50 % для забезпечення необхідного балансу між «судівською» і «громадською» частинами.*

Також принципово зберегти чинну незалежну від політиків чи суддівського корпусу модель призначення членів від громадськості, коли громадські організації, які відповідають високим вимогам, самостійно делегують й обирануть своїх представників.

## **2. ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ГРД, ЇЇ ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ**

Залежно від обраної моделі участі представників громадськості в суддівському врядуванні необхідне законодавче закріплення статусу відповідного органу.

У випадку збереження ГРД як окремого суб'єкта доцільно закріпити, що ГРД виконує делеговані державою повноваження з оцінювання доброчесності суддів. Так само необхідно визначити наявність або відсутність у ГРД статусу юридичної особи та можливості бути відповідачем у суді.

Окрім цього, для повноцінного і безперешкодного виконання ГРД своїх функцій, а також забезпечення доброчесності суддівського корпусу необхідно наділити її правами:

- визначати та затверджувати критерії доброчесності суддів, методологію її оцінювання;

- повного доступу до суддівських дос'є, включно з персональними даними суддів;
- подавати запити, скарги і заяви до державних органів, у тому числі дисциплінарні скарги до Вищої ради правосуддя, і виступати скаржником у дисциплінарних провадженнях, а також відповідний обов'язок державних органів надавати на них відповіді й ухвалювати відповідні рішення;
- брати участь у засіданнях ВРП з розгляду питань призначення суддів, дисциплінарних скарг тощо;
- делегувати представників до конкурсної комісії з відбору членів ВККС та ВРП.

Окрім цього, удосконалення потребує й законодавча техніка. У випадку збереження статусу ГРД як окремого суб'єкта доцільно присвятити їй окрему главу в Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

## **3. ФІНАНСУВАННЯ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРД**

У випадку збереження статусу ГРД як окремого суб'єкта для забезпечення її роботи необхідно передбачити витрати з державного бюджету на:

- приміщення;
- секретаріат, кількісний і особовий склад якого визначає сама ГРД;
- адекватну компенсацію робочого часу членів ГРД і секретаріату;
- матеріально-технічне забезпечення (оргтехніку, канцтовари тощо).

Також необхідно законодавчо передбачити, що для виконання своїх обов'язків ГРД може самостійно залучати фінансування від міжнародних організацій.

**Автор:**

**Михайло Жернаков**, голова правління ГО  
"Фундація ДЕЮРЕ", доктор юридичних наук,  
координатор Громадської ради доброчесності

**Рецензент:**

**Борис Малишев**, експерт з публічного права та  
прав людини, доктор юридичних наук

Звіт створено за фінансової підтримки Європейського Союзу та в рамках проєкту ЄС "Право-Justice". Зміст публікації є відповідальністю Громадської ради доброчесності та фундації DEJURE та не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

