

DE | DEMOCRACY  
JU | JUSTICE  
RE | REFORMS



## ПОЛІСІ-БРІФ

ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ТА ВЛАДИ У ПРОЦЕСІ  
ДОБОРУ ТА ОЦІНЮВАННІ СУДОВОЇ ВЛАДИ: ПОШУК  
ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ

КИЇВ, ТРАВЕНЬ 2018

Полісі-бріф «Взаємодія громадськості та влади у процесі добору та оцінюванні судові влади: пошук ефективної моделі» — описує правове регулювання статусу ГРД, аналізує закордонний досвід участі громадськості у відборі суддів та шукає шляхи вирішення проблеми, пропонуючи три моделі. За результатами аналізу сформовані пропозиції та рекомендації щодо повноцінної та ефективної взаємодії громадськості та влади під час реформування судової влади.

Автори полісі-бріфу:

**Ірина Шибя** — старша менеджерка проектів громадської організації «Фундація DEJURE», магістриня в галузі права та економіки (LL.M.)

**Борис Малишев** — доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Рецензенти:

**Олена Прокопенко** — керівниця відділу міжнародних відносин Секретаріату Реанімаційного пакету реформ.

**Володимир Сущенко** — голова правління громадської організації «Експертний центр з прав людини», експерт Програмної ініціативи «Права людини та правосуддя» Міжнародного фонду «Відродження», науковець та Заслужений юрист України.

*Публікація видана за підтримки Європейського Союзу і Центру демократії та верховенства права (проект «Посилення коаліції РПР») в рамках виконання проекту «Адвокація та комунікація судової реформи», який впроваджується Громадською організацією «Фундація ДЕЮРЕ».*

*Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Громадської організації «Фундація ДЕЮРЕ» і в жодному разі не відображає погляди Європейського Союзу чи Центру демократії та верховенства права.*



# ЗМІСТ

• Вступ.....	4
• Розділ 1. Правове регулювання статусу ГРД на сьогодні.....	5
• Розділ 2. Закордонний досвід участі громадськості у відборі суддів.....	6
• Розділ 3. Шляхи вирішення проблеми.....	8
• 3.1. Модель 1. Інституційне підсилення ГРД.....	8
• 3.2. Модель 2. ВККС з 50% квотою громадськості.....	9
• 3.3. Модель 3. ГРД — орган державної влади.....	10
• Висновки і пропозиції.....	11

# ВСТУП

Революція Гідності та наступні події продемонстрували наявність істотного запиту українського суспільства на значне підвищення моральних та етичних засад роботи суддів та процедур щодо відбору кандидатів на посаду судді. Конкурс до Верховного Суду та перебіг кваліфікаційного оцінювання суддів показали, що представники наявного суддівського корпусу цей запит задовольнити не можуть. Більше того, стало очевидним, що “стара формація” суддів чинить істотний опір будь-яким заходам, спрямованим на підвищення стандарту доброчесності та професійної етики серед суддівської спільноти.

Сьогодні ключовими органами у формуванні суддівського корпусу є два органи, що складаються переважно з суддів - Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС) та Вища рада правосуддя (ВРП). З метою підвищення довіри до судової системи та суддів, вперше в історії України до участі в процесі відбору та кваліфікаційного оцінювання також була залучена громадськість. Її участь була формалізована у вигляді положень Закону “Про судоустрій і статус суддів” від 2016 року, що передбачили створення Громадської ради доброчесності (ГРД). Проте, 26 березня 2018 року ГРД заявила про припинення власної участі у процесі кваліфікаційного оцінювання<sup>1</sup>. Серед причин виходу із процесу ГРД назвала наступні:

- Непрозорість процедур ВККС під час відбору та оцінювання суддів;
- Нереалістичні графіки проведення оцінювання;
- Сумніви в доброчесності персонального складу ВККС;
- Можливість не врахування негативного висновку ГРД щодо недоброчесності судді просто на підставі того, що негативна інформація про нього не підтверджена рішенням компетентного органу державної влади.

Протягом всього процесу участі ГРД у відборі та оцінюванні суддів, характерним був дисбаланс сил у відносинах ВККС та ГРД. Так, ГРД завжди виглядало об’єктом процесу, адже не мало жодного впливу на порядок та графіки проведення кваліфікаційного оцінювання та конкурсу до ВС. ВККС підтвердила такий стан справ, встановивши в Регламенті ВККС обов’язки для членів ГРД, вийшовши за межі сво-

їх повноважень. Не зважаючи на те, що на даний час ВККС та ГРД вступили в процес медіації задля відновлення участі останньої в кваліфікаційному оцінюванні, ставлення ВККС до ГРД як до свого дорадчого органу, а не рівноправного учасника, що представляє інтереси суспільства, робить перспективу примирення сторін та досягнення консенсусу досить проблематичною.

У зв’язку з вказаними негативними явищами у взаємовідносинах між ВККС та ГРД, вкрай актуальним є вирішення питання щодо створення ефективної та життєздатної моделі співпраці між громадськістю та владою у сфері відбору та кваліфікаційного оцінювання суддів. Вважаємо, що для цього необхідним є виконання наступних завдань:

- Підвищення суспільної довіри до ВККС шляхом моніторингу з боку громадськості виконання нею функцій з відбору суддів та їх кваліфікаційного оцінювання;
- Забезпечення законодавчих гарантій участі громадськості у процесі відбору суддів та під час кваліфікаційного оцінювання суддів;
- Створення механізму, за яким представники громадськості мали би дієвий вплив на ухвалення рішень ВККС під час відбору суддів та кваліфікаційного оцінювання стосовно недоброчесних суддів (кандидатів на посаду судді).

Даний документ спрямований на виявлення та опис можливих варіантів вирішення вищезазначених завдань у рамках формату взаємодії ГРД та ВККС.

1. Заява про припинення участі Громадської ради доброчесності у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів.// [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://grd.gov.ua/news/150/zaiava-pro-prypynennia-uchasti-hromadskoi-rady-dobrochnosti-u-protsesi-kvalifii>

# РОЗДІЛ 1.

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ГРД НА СЬОГОДНІ

На даний час взаємовідносини між ВККС та ГРД визначені в Законі досить поверхово і не детально, що тлумачиться ВККС виключно на свою користь. Через це ГРД на практиці позбавляється можливостей належним чином та в повному обсязі реалізовувати функції, незважаючи на те, що вони встановлені законодавчо.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» не дає визначення статусу ГРД, але пояснює мету її діяльності у вигляді **сприяння** ВККС у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Використання у Законі нечіткого за своїм змістом слова «сприяння» є чинником, який внаслідок своєї двозначності, дозволяє ВККС обґрунтовувати позицію про те, що ГРД є свого роду допоміжний та підпорядкований їм суб'єкт, діяльність якого вони навіть можуть регламентувати у своїх підзаконних актах. Але при такому викривленому розумінні ролі ГРД, на практиці нівелюється її значення та функції, які вона має виконувати згідно Закону.

У п. 6 ст. 87 Закону вказано, що ГРД:

1. збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді);
2. надає ВККС інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді);
3. надає, за наявності відповідних підстав, ВККС висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє;
4. делегує уповноваженого представника для участі у засіданні ВККС щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді);
5. має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді.

Формулювання закону не дають підстави вважати, що виконання зазначених завдань є обов'язком ГРД. Так само Закон не говорить про необхідність ВККС отримання рішення ГРД для проведення оцінювання судді (кандидата на посаду суддів). Іншими словами ВККС

може продовжувати здійснювати оцінювання кандидатів і без участі ГРД у процесі. Проте, слід констатувати що члени ГРД і члени ВККС мають цілком різне сприйняття обов'язків та цілей існування ГРД. В Україні, в силу затяжних та складних процесів становлення демократії та аномально високого рівня корупції в державних органах, історично склалось, що громадськість традиційно знаходиться в опозиції до влади, недовіряє їй та хоче контролювати. Так і ГРД, яка є по суті структурою громадських активістів, правозахисників та журналістів-розслідувачів, з початку свого існування з недовірою ставилась до складу ВККС, а потім й до рішень Комісії. Крім прямо передбачених завдань ГРД почала активно слідкувати за всіма процесами конкурсу до Верховного суду та оцінювання кандидатів, висвітлювати імовірні порушення закону та засад професійної етики з боку ВККС.

Активність та принциповість членів ГРД, а також виявлення та оприлюднення в ЗМІ ними значної кількості непрозорих та вірогідно необ'єктивних рішень ВККС, призвела до значної конфронтації між цими двома органами.

Керуючись нечіткістю норм закону, ВККС почала постійно створювати перешкоди для реалізації ГРД своїх повноважень (не надавати доступ до суддівського досьє, маніпулювати інформацією про проведення кваліфікаційного оцінювання з метою ненадання ГРД часу для належної підготовки висновків по суддям тощо).

Також, в останніх змінах до свого Регламенту, ВККС свавільно встановила по суті вимоги до форми та змісту негативних висновків ГРД для того, щоби не брати їх до уваги, коли це не зручно.

Як демонструє аналіз практики ВККС під час конкурсу до Верховного Суду, члени ВККС дуже часто безпідставно ігнорували негативні висновки ГРД<sup>3</sup> щодо кандидатів, навіть не наводячи при цьому аргументації та залишаючи поза своєю увагою факти, які стали підставою для негативного висновку ГРД. Це, в свою чергу, сприяє зростанню суспільної недовіри до конкурсних процедур до судових органів, а також є причиною неконструктивних взаємовідносин між ГРД та ВККС.

2. Ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

3. Якщо ГРД у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то ВККС може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж 11 її членами.

## РОЗДІЛ 2.

# ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВІДБОРІ СУДДІВ

У світовій практиці участь громадськості в доборі членів чи в самому складі органів держави, що займаються відбором та оцінюванням суддів (далі у цьому підрозділі такі органи будуть називатися згідно з їх англо мовним аналогом — «суддівські ради») не є стандартним підходом.

Для країн ЄС типовим є надання основної ролі в доборі та управлінні суддями суддівським радам, які також складаються із суддів, обраних суддями.

Виділяють шість ключових вимог Європейської моделі суддівської ради, що зафіксовані в ряді офіційних документів ЄС та Ради Європи, а саме:

1. суддівська рада повинна мати конституційний статус;
2. принаймні 50% членів суддівської ради повинні бути суддями, і ці судді повинні бути обрані їх колегами, тобто іншими суддями;
3. судова рада повинна бути наділеною можливістю приймавати рішення, а не лише консультативними повноваженнями;
4. судова рада повинна мати суттєві повноваження у всіх питаннях, що стосуються кар'єри судді, включаючи відбір, призначення, просування, переведення, звільнення та дисциплінарну відповідальність суддів;
5. суддівську раду має очолювати президент чи Голова Верховного суду, або нейтральний глава держави;
6. президентам та віце-президентам не забороняється стати членами судової ради, жодного співвідношення цих посадових осіб до членів суддівської ради загалом не встановлено<sup>4</sup>.

Майкл Бобек та Девід Косар, дослідивши наслідки запровадження суддівських рад в країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЕ), прийшли до висновку, що суддівські ради є неприйнятними інституціями у країнах з перехідною економікою, де суддям бракує етичної культури ставити інтереси судового корпусу

над своїми власними. У ряді країн регіону запровадження суддівських рад мало сумнівні якщо не катастрофічні наслідки<sup>5</sup>.

Ідея суддівських рад не була найкращою, але найбільш активно втілювалася у країнах Центральної та Східної Європи. Маючи своє закріплення у ряді документів РЄ та ЄС, зокрема в Копенгагенських критеріях, інша форма врядування крім суддівських рад, стала практично неможливою у вказаному регіоні Європи. Слідуючи Європейським тенденціям та ряду внутрішніх причин, країни пост-комуністичного простору почали створювати абсолютно нові для них інституції з метою подолання старих проблем. Зруйнувати і побудувати знову - здавалось легшим завданням, ніж поступово підвищувати прозорість процедур добору та призначення суддів. Враховуючи, що фундамент нових систем управління судовою владою закладався не демократичним шляхом, а також із активною участю представників суддівського корпусу, сформованого за тоталітарних часів, не дивно, що в багатьох державах Центральної та Східної Європи судова реформа не забезпечила незалежність суддям.

З приводу цього у відповідних дослідженнях можна знайти висновок, що надання пост-тоталітарним судовим органам права самостійного управління без жодних справжніх внутрішніх змін та оновлень призводить до формально існуючої «незалежності судової влади» з фактично залежними у ній суддями<sup>6</sup>. Європейська модель управління судовою владою через суддівські ради ґрунтується на ідеї, що судді є досвідчені професіонали, які знають систему, і тому здатні найкраще керувати нею.

На підставі викладеного, слід визнати, що суддівські ради можуть ефективно існувати в Україні лише за умови, що їх склад буде сформовано з представників судової влади та інших юридичних професій, світоглядні орієнтири яких відповідають європейським цінностям.

4. Bobek, Michal and Kosar, David, *Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe* (November 7, 2013). Department of European Legal Studies Research Paper in Law, 07/2013. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2351299> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2351299>

5. Ibid.

6. Джон Ферреджон, *Independent Judges, Dependent Judiciary: Explaining Judicial Independence*, 72 SOUTHERN CALIFORNIA LAW REVIEW 353, at 362 (1999)

При цьому в даному випадку мова йде передусім про цінності, які забезпечують гарантії незалежності та професійності судової влади, відданості суддів ідеї захисту прав людини та демократії.

Забезпечити, щоби суддівські ради були сформовані з осіб не лише з найбільшим досвідом, а й з найвищими моральними стандартами, можна через залучення громадськості та/або громадський контроль за органами суддівського врядування.

Представники громадськості є членами суддівських рад навіть у таких зрілих і розвинутих демократіях, як Данія, Норвегія, Швеція. Крім того подібна практика також втілена в Молдові.

**В Данії** членами Ради з призначення суддів є: суддя Верховного Суду, суддя регіонального (апеляційного) суду; суддя місцевого суду; один адвокат та два представники громадськості. Представники громадськості не можуть належати до політичних партій або бути членами виборних органів національного чи регіонального рівня<sup>7</sup>.

**В Норвегії** органом добору суддів є Рада з призначення суддів, до складу якої входять троє суддів, один адвокат, один професійний юрист на державній службі, а також два представники громадськості. Членів ради, в тому числі представників громадськості, призначає монарх<sup>8</sup>.

У **Швеції** до складу Комітету з висування суддів, який є основним органом добору також і суддів Верховного Суду входять: п'ять суддів (обраних самими суддями); адвокат (обирається спілкою адвокатів); два юристи загальної практики; два представники громадськості<sup>9</sup>.

**В Молдові** добір, оцінювання та відбір кандидатів здійснює Вища рада магістратури. Згідно статті 3 Закону "Про відбір, оцінку діяльності і кар'єру суддів" відбіркова колегія Вищої ради діє у наступному складі:

- чотири судді з судових інстанцій усіх рівнів: двоє суддів Вищої судової палати, один суддя апеляційної палати та один суддя із судів;
- три представники громадянського суспільства.

Членам колегії, які є суддями, зменшується навантаження із розгляду справ та зберігається заробітна плата судді. Члени відбіркової колегії з числа представників громадянського суспільства за кожне засідання, в якому брали участь, отримують винагороду у розмірі однієї двадцятої заробітної плати судді Вищої судової палати<sup>10</sup>.

Члени відбіркової колегії з числа суддів обираються Загальними зборами суддів. Члени відбіркової колегії з числа представників громадянського суспільства призначаються Вищою радою магістратури в результаті відбору на основі відкритого конкурсу, організованого ним же<sup>11</sup>.

7. The Danish Administration of Justice Act: English version. / Frese Jensen, Malene. København : Det Retsvidenskabelige Institut. D, 2000. P. 34

8 Courts of Justice Act (1 October 2013). // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internet/domstol.no/domstoladmini\\_strasjonen/internasjonalt/courtsofjusticeactenglish\\_translationutenparagrafinnledning.pdf](https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internet/domstol.no/domstoladmini_strasjonen/internasjonalt/courtsofjusticeactenglish_translationutenparagrafinnledning.pdf)

9. The Instrument of Government // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.dokumentlagar/theinstrumentofgovernment2015.pdf/>

10. Стаття 3 Закону Республіки Молдова від 5 липня 2012 року №154 "Про відбір, оцінку діяльності і кар'єру суддів" (В редакції Законів Республіки Молдова від 09.07.2016 р №126, 28.07.2016 р №85).

11.Стаття 4 Закону Республіки Молдова від 5 липня 2012 року №154 "Про відбір, оцінку діяльності і кар'єру суддів" (В редакції Законів Республіки Молдова від 09.07.2016 р №126, 28.07.2016 р №85).

# РОЗДІЛ 3.

## ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

### 3.1. МОДЕЛЬ 1 | ІНСТИТУЦІЙНЕ ПІДСИЛЕННЯ ГРД

Цей підхід полягає у підвищенні спроможності ГРД як суб'єкта відбору суддів та кваліфіціювання суддів, та збалансування відносин з ВККС, без зміни статусу ГРД. По суті мова йде про зміну та уточнення деяких аспектів функціонування ГРД, без переформування статусу ГРД та статусу ВККС.

Для цього необхідно внести зміни до Закону, передбачивши:

- надання членам ГРД повного доступу до суддівського досьє (досьє кандидата);
- надання ГРД права делегувати представника для участі на засіданнях Вищої ради правосуддя та представити позицію ГРД, з можливістю задавати питання судді (кандидату на посаду судді);
- надання ГРД безпосереднього, безоплатного та повного доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є органи державної влади або органи місцевого самоврядування;
- визначити, що ГРД не має статусу юридичної особи та не є суб'єктом, що здійснює публічно-владні управлінські функції;
- визначити, що ВККС забезпечує умови для функціонування ГРД (приміщення для проведення засідань та виконання повноважень, необхідне технічне обладнання тощо);
- врегулювати статус Регламенту ГРД, визначити, що саме в Регламенті ГРД визначено норми щодо вимог до змісту і форми висновків ГРД про невідповідність критеріям доброчесності і професійної етики, а також норми щодо порядку і підстав припинення повноважень члена ГРД;
- підвищити у Законі "Про судоустрій і статус суддів" статус висновків ГРД про невідповідність критеріям доброчесності і професійної етики, за який проголосували не менше 75% членів ГРД шляхом вказівки, що такі висновки можуть долатися ВККС лише якщо таке рішення підтримано одностайно, за присутності не менше ніж одинадцяти членів ВККС. При цьому всі подібні рішення ВККС підлягають оприлюдненню не пізніше п'яти робочих днів після їх прийняття і з обов'язковим зазначенням результатів поіменного голосування за їх прийняття;
- визначити, що оцінка доброчесності не може бути проведена ВККС без відповідного висновку ГРД.

#### Переваги моделі 1:

- Ліквідується недосконалість та неповнота законодавчого регулювання діяльності ГРД, тим самим знімається неоднозначність у повноваженнях ГРД та її взаємодії з ВККС, а у компетенції ВККС з'являються чіткі обов'язки щодо гарантування ГРД можливостей виконувати нею свої функції.
- Посилення законодавчого статусу ГРД призведе до більш якісного та повного моніторингу доброчесності кандидатів на посаду судів та суддів, що проходять кваліфікаційне оцінювання.
- Ускладнення процедури подолання висновків ГРД підвищить суспільну довіру до суддів (кандидатів на посаду судді).

#### Недоліки моделі 1:

- Точкові зміни не знімають наявні основні причини для напруги та конфронтації між ВККС та ГРД, і певною мірою можуть їх навіть посилити (за умови намагання ВККС зменшити вплив ГРД на оцінку доброчесності).
- Члени ГРД продовжать здійснювати діяльність на волонтерських засадах та поєднувати її з іншою роботою, що може уповільнити процес оцінювання ними доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді). Відсутність фінансування також може стати ризиком при формуванні нових складів ГРД.



## 3.2. МОДЕЛЬ 2 | ВККС З 50% КВОТОЮ ГРОМАДСЬКОСТІ

Склад ВККС оновлюється шляхом включення до нього 50% представників громадськості. Інші 50% членів ВККС обираються З'їздом суддів. Представники громадськості обираються за моделлю, схожою з тією, за якою формувався склад ГРД за чинним на даний час порядком<sup>12</sup>. Представниками громадськості можуть бути також і гідні судді, які користуються великою суспільною довірою. Питання доброчесності кандидата вирішується на пленарному засіданні всього органу.

За умов формування 50% складу ВККС з осіб, щодо доброчесності яких немає сумнівів у громадськості, питання вирішення доброчесності кандидатів на посади суддів можна повністю довірити ВККС. У зв'язку з цим необхідність додаткової перевірки доброчесності членами ГРД зникає, та цей орган стає зайвим. Однак при цьому громадянським суспільством створюється Рада громадського контролю при ВККС, яка має моніторингові функції за виконанням ВККС своїх повноважень з відбору суддів та проведення кваліфікаційного оцінювання. Зокрема, Радою громадського контролю здійснюється моніторинг за однаковим застосуванням ВККС єдиних методик та критеріїв щодо:

1. розгляду поданих документів кандидатами на посаду судді, допуску до участі у доборі;
2. встановлення результатів відбіркового іспиту;
3. встановлення результатів кваліфікаційного іспиту;
4. формування рейтингу кандидатів на посаду судді;
5. оцінки компетентності, професійної етики та доброчесності під час кваліфікаційного оцінювання тощо.

### Переваги моделі 2:

1. знімається питання існування конфліктів між двома органами (ВККС та ГРД);
2. ця модель надає абсолютно рівні можливості впливу представникам судової влади та громадянського суспільства в рамках єдиного органу – ВККС;
3. знімається питання відсутності фінансування

представників громадськості, що здійснюють оцінювання доброчесності суддів, яке полягає у тому, що члени ГРД наразі виконують величезний обсяг роботи на волонтерських засадах;

4. представники громадськості стають безпосередніми учасниками процесу і напругу впливають на відбір суддів та їх оцінювання;
5. запроваджується Рада громадського контролю, яка, на відміну від ГРД, матиме суто моніторингові функції за прозорістю та об'єктивністю здійснення ВККС повноважень з відбору суддів та з кваліфікаційного оцінювання. Відтак члени Ради громадського контролю будуть мати навантаження значно меншого рівня, ніж зараз члени ГРД, і тому цілком прийнятним є виконання Радою громадського контролю своїх функцій на волонтерських засадах.

### Недоліки моделі 2:

1. Дана модель не дасть очікуваних суспільством результатів, якщо механізми обрання членів ВККС від громадськості та обрання складу Ради громадського контролю не будуть прозорими і включатимуть можливість маніпулювань при голосуванні, а також нададуть можливість штучним громадянським організаціям брати участь у висуванні кандидатів до вказаних органів.

<sup>12</sup> Згідно ч.ч. 11,12 ст. 87 Закону склад ГРД формується представниками громадських організацій, які протягом щонайменше останніх двох років, що передують дню проведення зборів, здійснюють діяльність, спрямовану на боротьбу з корупцією, захист прав людини, підтримку інституційних реформ, в тому числі реалізують проекти у цих сферах. При цьому у виборах не можуть брати участь громадські організації, які здійснювали чи здійснюють діяльність із залученням міжнародної технічної допомоги, донорами якої є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, установи організації чи підприємства країни, яка визнана Верховною Радою України агресором, або фінансувалися ними.

## 3.2. МОДЕЛЬ 3 | ГРД — ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Перетворення ГРД на орган державної влади надасть можливість вирішити питання матеріального забезпечення діяльності ГРД та їх членів, а також апарату, за рахунок державного бюджету. При цьому склад та модель порядку формування складу ГРД залишаються такими самим як зараз (ч.ч. 11,12 ст. 87 Закону). Тобто орган складатиметься виключно з представників громадськості. Питання доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді) вирішуватиметься більшістю членів відповідної колегії ГРД. У складних випадках питання може ухвалюватися голосуванням всього складу ГРД.

За цієї моделі функції ГРД будуть здійснюватися від імені держави, а відтак це значною мірою посилить позицію ГРД у взаємовідносинах з ВККС. Рішення ГРД має бути обов'язковими для ВККС.

Важливим є те, що за викладених умов з'являться передумови для розширення наявного кола повноважень ГРД за рахунок передачі до ГРД певних компонентів компетенції ВККС.

### Переваги моделі 3:

1. ГРД, залишаючись прямим представником інтересів громадянського суспільства, при цьому отримує матеріальну та грошову підтримку із державного бюджету, що надає можливість значно посилити ефективність та оперативність виконання ГРД своїх функцій.
2. Можливим є поділ функцій з обрання суддів та кваліфікаційного оцінювання між двома органами: ВККС та ГРД. Це може стати запорукою формування більш доброчесного та професійного суддівського корпусу, адже суддям (кандидатам на посади суддів) потрібно буде відповідати одночасно вимогам як сформованим державою (ВККС), так і суспільством (ГРД).

### Недоліки моделі 3:

1. Створення та забезпечення діяльності окремого органу потребує додаткових витрат з державного бюджету. При цьому, після закінчення кваліфікаційного оцінювання діючих суддів, навантаження на членів ГРД не буде суттєвим і тут у нагоді стане згаданий вище можливий перерозподіл на користь ГРД деяких функцій ВККС.

# ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

Відомий принцип, який базується на європейських стандартах, і звучить як “судді обирають суддів”, не може адекватно працювати в інтересах суспільства в Україні, як держави «молодої демократії», де довіра до суддів (через високий рівень корупції та недостатню професійність) коливається в межах 5-10%, а найвищі представники виконавчої та законодавчої влади намагаються системно впливати на судовий розгляд резонансних справ. Відтак на даному етапі для України є вкрай важливим забезпечити дієву присутність у процесах відбору та оцінювання суддів незалежних представників громадськості. Тільки таким способом можна сформувати суддівський корпус з демократичними та європейськими цінностями та світоглядними позиціями, який вже згодом, після здобуття високої довіри від населення, зможе належним чином реалізовувати вищезгаданий стандарт, тобто адмініструвати процеси самостійно, без додаткового контролю представників громадськості.

Як видно із вищенаведеного, кожна із трьох запропонованих моделей так чи інакше допомагає досягнути завдання визначені у розділі 1. При цьому кожна із моделей потребуватиме розробки відповідного законопроекту та політичної волі Парламенту і Президента для його наступного ухвалення.

Вважаємо, що найбільш оптимальною для досягнення сформульованих вище завдань, є модель 2 (“ВККС з 50% квотою громадськості”), яка передбачає рівні квоти представництва з боку громадськості та з боку суддів у складі ВККС. При цьому дана модель передбачає додатковий контроль суспільства за прозорістю процедур відбору та оцінювання з боку Ради громадського контролю, що діє при ВККС на волонтерських засадах.

13. В рамках даного документу не досліджуються проблемні питання законодавчого регулювання процедур оцінки компетентностей та рівня доброчесності судді (кандидата на посаду судді) з боку ВККС. Автори поділяють точку зору про те, що існуючі процедури надають ВККС надмірного простору для розсуду, що негативно відображається на результатах конкурсних відборів та довірі населення до судової реформи. Відтак до законодавства слід внести зміни, якими істотно деталізувати всі аспекти оцінювання навичок суддів (кандидатів на посаду судді) та критеріїв оцінки їхньої доброчесності, які підлягають застосуванню з боку ВККС. Детальніше про це див. статтю В. М. Суценка “Як оцінювали суддів: підсумки і наслідки” // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://racurs.ua/ua/1870-vyscha-kvalifikomisiya-i-gromadska-rada-dobrochesnosti-ne-vkonyaly-povnou-mirou-spilnogo-zavdannya>

14. ВРП може відмовити у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду виключно з таких підстав: 1) наявність обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням; 2) порушення визначеного законом порядку призначення на посаду судді.

За будь-яких умов основним пріоритетом у сфері взаємодії громадськості і влади під час судової реформи є значне підвищення стандартів прозорості та об'єктивності всіх процедур відбору та оцінювання суддів. Цьому може сприяти встановлення обов'язкового алгоритму, критеріїв та строків перевірки кандидатів (суддів) на доброчесність, з додаванням «регіонального» сегменту, тобто перевірки правоохоронними органами реальних місць проживання, складу сім'ї, зібрання відомостей, включаючи опитування сусідів тощо; створення єдиного реєстру суддів, що міститиме суддівські дос'є та постійного їх оновлення.

З метою досягнення основного завдання судової реформи, а саме підвищення довіри до суддів, при оцінюванні компетентності та доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді) необхідним є широке практичне застосування презумпції “обґрунтований сумнів у доброчесності та у належному рівні професійної відповідальності”, зміст якої полягатиме у наступному: «всі сумніви у доброчесності та належного рівня професійної відповідальності суддів тлумачаться не на користь судді». Сьогодні ця презумпція формально існує в Законі “Про судоустрій і статус суддів” (п. 1 ч. 19 ст. 79). Проте, на практиці ця норма фактично не застосовується.

**DE** | **DEMOCRACY**  
**JU** | **JUSTICE**  
**RE** | **REFORMS**

**ФУНДАЦІЯ DEJURE**

вул. Рейтарська 19Б, м. Київ, Україна

+38 050 841 90 04

[dejure.foundation@gmail.com](mailto:dejure.foundation@gmail.com)

[www.dejure.foundation](http://www.dejure.foundation)