

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.1.1. У суспільстві спостерігається тенденція щодо збільшення рівня недовіри до органів у системі правосуддя. Закон не визначає добросовісність як кваліфікаційну вимогу до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

Протягом тривалого часу суспільство висловлює недовіру до ряду органів у системі правосуддя. Зокрема, діяльність Вищої ради правосуддя (далі в цьому підрозділі – ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі в цьому підрозділі – ВККС) викликала критичні застереження з боку різних заінтересованих сторін. Наприклад, проведене у 2019 році соціологічне дослідження засвідчило, що ВККС у 2019 році довіряло 16,8% респондентів, а ВРП – 17,7%¹.

Основними чинниками, які вплинули на оцінку довіри до цих органів, стали висловлені у ЗМІ сумніви у добросовісності їх членів² та можливе прийняття ними рішень в умовах конфлікту інтересів³. У звітах міжнародних організацій також відзначалися брак прозорості та належної оцінки заслуг кандидатів до органів суддівського врядування⁴.

1. Перші законодавчі зміни щодо удосконалення діяльності органів суддівського врядування були схвалені ще в 2019 році, але їх так і не було повноцінно імплементовано, а пізніше низка положень відповідного Закону була визнана неконституційною згідно з рішенням Конституційного Суду України № 4-р/2020 від 11.03.2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402–VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193–IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798–VIII.

Заходи, спрямовані на реформування цих органів, є зобов'язаннями України перед міжнародними партнерами. Зокрема, відповідно до ратифікованого Верховною Радою України Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором, «органи державної влади посилять незалежність, добросовісність та ефективне функціонування судової влади, беручи до уваги висновки Венеціанської комісії, у тому числі шляхом внесення законодавчих поправок для забезпечення: а) створення нової Вищої кваліфікаційної комісії суддів України шляхом прозорої процедури відбору, що проводиться Конкурсною комісією з міжнародною участю; та б) створення Комісії з питань етики з міжнародною участю, яка мала б повноваження:

¹ Судова реформа очима громадян: що може позитивно вплинути на довіру до суду? Результати опитування, червень 2019. Режим доступу: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/8122978245d2858ad0d7c28.25535334.pdf>.

² ВРП здійснює тиск на суддів Вишого антикорупційного суду. Фондація DEJURE, листопад 2020. URL: <https://vrpfails.dejure.foundation/vrp-tysne-na-suddic-vyshchogo-antikoruptsiynoho-sudu>

³ Можливий конфлікт інтересів у справі судді Вовка: у Вищій раді правосуддя кажуть, що «незалежні». Радіо Свобода, 06 липня 2020 року. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-vrp-pro-konflikt-interesiv/30710226.html>

⁴ Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfryi>.

1) здійснювати одноразову оцінку доброчесності та етичності членів Вищої ради правосуддя та рекомендувати їх звільнення органам обрання (призначення) у випадках виявлення невідповідності членів Вищої ради правосуддя стандартам; та

2) створення переліку попередньо відібраних кандидатів у Вищу раду правосуддя, з якого органи обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя, будуть висувати свої кандидатури»⁵. Зобов'язання щодо реформування ВРП Україна взяла на себе і в межах співпраці з Міжнародним валютним фондом⁶.

Задля підвищення довіри до органів суддівського врядування та з метою виконання міжнародних зобов'язань України, у 2021 році були прийняті та набрали чинності Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя».

Вказані закони передбачають, зокрема:

- встановлення вимог до членів ВРП та членів ВККС щодо відповідності критеріям доброчесності та професійної етики (з визначенням аспектів, за якими встановлюється відповідність цим критеріям);

- здійснення конкурсного добору членів ВККС, який наразі проводить конкурсна комісія у складі суддів (суддів у відставці), визначених Радою суддів України, та незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу; незалежні експерти мають вирішальну роль у процедурі добору⁷;

- здійснення Етичною радою одноразового оцінювання діючих членів ВРП на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики з подальшим розглядом питання про звільнення тих членів, щодо яких Етична рада встановила невідповідність цим критеріям, суб'єктами призначення;

- здійснення оцінки відповідності критеріям доброчесності та професійної етики кандидатів на посади членів ВРП, яку наразі проводить Етична рада у складі суддів (суддів у відставці), визначених Радою суддів України, та незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу; незалежні експерти мають вирішальну роль у процедурі оцінювання.

Значною мірою ці положення вже імplementовані на практиці: утворені та здійснюють свою діяльність Етична рада та Конкурсна комісія з добору членів ВККС; проведено одноразове оцінювання діючих членів ВРП на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена ВРП; повноваження одного члена ВРП, щодо якого Етична рада надала висновок про невідповідність вказаним критеріям, були припинені.

Також задля формування нового складу ВККС була утворена та розпочала свою діяльність Конкурсна комісія з добору членів ВККС. До початку повномасштабної неспровокованої агресії російської федерації проти України був розпочатий прийом

⁵ Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором. 2020. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-20#n2.

⁶ Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 2 червня 2020 року. 2020. Режим доступу: <https://bit.ly/3eJ03jW>. Лист про наміри та Меморандум про економічну і фінансову політику від 8 листопада 2021 року. 2021. Режим доступу: <https://bit.ly/313iGbF>.

⁷ Слід відзначити, що участь незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу, у діяльності Етичної ради та Конкурсної комісії з добору членів ВККС є тимчасовою і замість них пізніше у наступних складах цих органів будуть делеговані по одній особі, запропоновані відповідно Радою прокурорів України; Радою адвокатів України; Національною академією правових наук України в особі Президії. Потребуватиме додаткової оцінки, наскільки такий підхід до формування обох органів дозволить забезпечити незалежність цих органів після виключення участі міжнародних та іноземних організацій у їх формуванні.

документів від осіб, які бажають прийняти участь у конкурсі на посади членів ВККС. Через початок повномасштабної війни конкурс спочатку був призупинений, але станом на жовтень 2022 року він продовжується, завершений етап прийому документів від потенційних кандидатів на посади у ВККС.

Для збереження досягнутих результатів у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано зберегти незмінними та чинними положення законів України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів» щодо:

1) відповідності кандидатів на посади члена ВРП та члена ВККС критерію доброчесності, а також показників, за якими здійснюється оцінка відповідності критерію доброчесності;

2) проведення незалежною комісією оцінки відповідності критерію доброчесності кандидатів на посаду члена ВРП та члена ВККС.

Водночас, до сьогодні існує ряд невирішених аспектів відповідної проблеми.

2. Формування нового складу ВРП та ВККС ще не завершено. Саме тому у висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі надається рекомендація щодо необхідності «завершення перевірки Етичною радою доброчесності кандидатів у члени Вищої ради правосуддя та відбір кандидатів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»⁸. При цьому, громадськість висловлювала критичні зауваження щодо браку прозорості у діяльності Етичної ради⁹.

Задля доведення до логічного завершення процесів оновлення складів ВРП та ВККС у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести оцінку відповідності всіх кандидатів на вакантні посади члена ВРП критерію професійної етики та доброчесності;

2) провести оцінку відповідності всіх кандидатів на вакантні посади члена ВККС критерію доброчесності, передати ВРП та оприлюднити перелік кандидатів на вакантні посади членів ВККС, які відповідають критерію доброчесності;

3) внести зміни до статті 95¹ Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо входження до складу конкурсної комісії (замість міжнародних експертів відповідно до пункту 50 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону) представників громадянського суспільства;

4) внести зміни до статті 9¹ Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо входження до складу Етичної ради (замість міжнародних експертів відповідно до пункту 23¹ розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону) представників громадянського суспільства.

3. Існуючі на даний час механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності членів ВРП та ВККС не були дієвими на практиці, адже не убезпечили від вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів¹⁰. Так, положення ч. 2 ст. 35-1 Закону України «Про запобігання корупції» передбачають загальне правило, згідно з яким у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії,

⁸ Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. 2022. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en (ст. 11, 20).

⁹ Судова реформа на межі катастрофи: Етична рада пропускає до ВРП сумнівних кандидатів, блокує гідних і не пояснює своїх рішень. 2022. Режим доступу: <https://dejure.foundation/tpost/uafsk9opu1-sudova-reforma-na-mezh-katastrofi-etichn>.

¹⁰ Напр.: Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. 2019. Режим доступу: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/04/1554460296qualification_report_full_eu.pdf.

Anti-Corruption Reforms in Ukraine. Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3Dhfryi> (ст. 79).

колегії тощо), **вона не має права брати участь** у прийнятті рішення цим органом. Разом із тим, відповідно до ст. 100 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відвід члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, щодо якого наявні дані про конфлікт інтересів, **не є безумовним** – рішення про відвід (самовідвід) ухвалюється більшістю голосів членів ВККС, які беруть участь у засіданні.

При цьому, на практиці можуть виникнути ситуації, коли у всіх членів ВРП чи ВККС буде однаковий приватний інтерес, або коли констатація факту наявності конфлікту інтересів призведе до втрати можливості ухвалювати відповідні рішення. Для віднайдення оптимального шляху їх вирішення (з вжиттям заходів зовнішнього або самостійного врегулювання конфлікту інтересів чи без) у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) провести аналітичне дослідження щодо механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності ВРП та ВККС;

2) напрацювати законодавчі зміни, що ґрунтуватимуться на результатах аналітичного дослідження, із метою усунення виявлених проблем.