

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Розділів I-IV

Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки:

Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів.

Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів.

Підвищення професійного рівня суддів.

Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності.

Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій.

Напрямки діяльності 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 4.1

Редка Молієне та Марина Наумовська

Міжнародні експертка

Олена Овчаренко

Національна експертка

Жовтень 2019

Київ



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE

ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Розділів I-IV

**Плану дій щодо реалізації положень
Стратегії реформування судоустрою, судочинства
та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки:**

**Забезпечення незалежності, безсторонності
та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування
та системи кар'єрного просування суддів. Підвищення
професійного рівня суддів.**

**Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня
їх відповідальності. Підвищення ефективності правосуддя
та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій.**

Напрямки діяльності 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 4.1

Реда Молієне та Марина Наумовська
Міжнародні експертки

Олена Овчаренко
Національна експертка

Жовтень 2019
Київ



Зміст і погляди, викладені в цьому звіті, належать експертам і не обов'язково відображають офіційну позицію Європейського Союзу та відповідних українських органів влади.



ЗМІСТ

Вступ	
Абревіатури	
Вихідні умови	
Актуальність Стратегії і Плану дій та їхніх критеріїв	
Точність моніторингу та звітування про результати імплементації Плану дій і Стратегії	
Досягнення відповідних результатів Плану дій і Стратегії	
Додаток I Матриця оцінювання	
Додаток II Перелік звітів, публікацій та інших документів, які було вивчено в ході оцінювання	
Додаток Ш Частина Плану дій	



ВСТУП

Звіт був підготовлений в межах загальних заходів з оцінювання Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки (далі – Стратегія) і Плану дій щодо реалізації положень Стратегії (далі – План дій)¹ командою експертів проєкту «Право-Justice» за підтримки команди проєкту. Він включає результати оцінювання, проведеного міжнародними експертками Редою Молієне², Мариною Наумовською³, і національною експерткою Оленою Овчаренко⁴. Оцінювання було проведене відповідно до методології, адаптованої для конкретного напрямку(ів) оцінювання.⁵

Звіт було підготовлено за активного сприяння Вищої ради правосуддя України, Ради суддів України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України, Національної школи суддів України, судів та інших органів судової системи.

Основні положення та важливі висновки виділені (підкреслені) в тексті. Рекомендації розроблені та сформульовані (виділені жирним шрифтом) на основі відповідних висновків і обговорень, вони також узагальнені в кінці звіту.

Під час роботи над Звітом експерти аналізували відповідне законодавство України в редакції, чинній на момент підготовки Звіту (вересень 2019 року). Зміни до законодавства, що вносилися після жовтня 2019 року, не бралися до уваги.

1 Частина Плану дій, що розглядаються, додаються до цього звіту. Див. Додаток III.

2 Реда Молієне, міжнародна експертка, має великий досвід роботи (майже 20 років) в судовій системі Литви, на різних посадах (помічник судді, радник голови суду, керівник апарату) у Вищому адміністративному суді, Конституційному суді, Верховному суді. Протягом останніх шести років вона обіймала посаду глави Національної судової адміністрації Литви. Р. Молієне керувала різними ініціативами та проєктами з підвищення ефективності судової системи, серед них, наприклад, реформування судової мапи (об'єднання 49 місцевих судів в 12); впровадження системи захисту свідків і потерпілих в судах; розробка показників ефективності; розробка нової редакції Закону про суди тощо. Вона працює міжнародною експерткою в Україні з 2015 року, з початку запровадження реформи системи правосуддя. Вона має досвід експертної діяльності в проєктах ЄС з розвитку інституційного потенціалу, відбору кандидатів у судді, призначення та оцінювання ефективності, а також у галузі судочинства в Україні, Північній Македонії, Молдові, Вірменії.

3 Марина Наумовська-Мілевська більше 20 років бере участь у проєктах з реформування сектору правосуддя, як на міжнародному, так і на національному рівні. Вона була заступницею міністра юстиції і керівницею робочої групи Міжвідомчого комітету з питань реформування судової системи Македонії, відповідала за розробку стратегічних документів і контроль за їх імплементацією. Марина Наумовська-Мілевська працювала в рамках міжнародних проєктів з ЄС, Світовим банком, Радою Європи, ОБСЄ, ПРООН та іншими міжнародними організаціями в якості провідного експерта в Албанії, Вірменії, Азербайджані, Грузії, Косово, Молдові, Чорногорії, Португалії тощо. Вона також надавала підтримку судовим реформам в аспекті гармонізації судового законодавства, підвищуючи ефективність судової системи і проводячи оцінювання та аналіз. Експертка відповідала за визначення кадрової політики, розробку показників ефективності роботи суду, визначення потреб у навчанні та проведення опитувань учасників судових проваджень. Пані Наумовська-Мілевська має великий досвід з інституціоналізації навчання і зміцнення потенціалу представників усіх сфер юриспруденції. Вона залучається Радою Європи як тренерка з питань судової етики, методології навчання, інструментів управління часом у судах, судової статистики та інструментів кібер-правосуддя.

4 Олена Овчаренко, національна експертка, професорка Харківського національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Викладає аспекти діяльності судових і правоохоронних органів, судової системи, адвокатської практики, юридичної відповідальності суддів. О. Овчаренко – доктор юридичних наук, доцент кафедри, проводить дослідження проблем судової системи і статусу суддів. Вона має більш як 10-річний досвід роботи в різних міжнародних проєктах та ініціативах, зокрема, в рамках проєкту USAID (експертка з питань судової системи, статусу суддів, підзвітності суддів; аналізу нормативно-правових актів, розробки рекомендацій щодо їх вдосконалення), проєкту Ради Європи зі зміцнення системи судової відповідальності в Україні, проєкту Української Гельсінської спілки з прав людини з питань перехідного правосуддя в Україні, проєкту «ПРАВО-JUSTICE». Вона є авторкою понад 100 публікацій з питань доступності правосуддя, судової реформи, юридичної відповідальності суддів.

5 Див. Додаток 1 з методологією/матрицею оцінювання.



АБРЕВІАТУРИ

КАС	Кодекс адміністративного судочинства України
Проект уряду Канади	Проект Офісу Уповноваженого з федеральних судових справ Канади «Підтримка судової реформи в Україні»
КСУ	Конституційний Суд України
КРЕС	Консультативна рада європейських суддів
СЕРЕЈ	Європейська комісія з питань ефективності правосуддя Ради Європи
РЄ	Рада Європи
РСУ	Рада суддів України
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс України
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄС	Європейський Союз
КМЄС	Консультативна місія Європейського Союзу в Україні
ПЄС	Представництво Європейського Союзу в Україні
План дій/Стратегія	План дій з реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки/Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015-2020 роки
ВРП	Вища рада правосуддя України
ВАСУ	Вищий антикорупційний суд України
ВСПІВ	Вищий суд з питань інтелектуальної власності
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
МКР	Міжнародна консультативна рада при Вищій раді правосуддя
Судоустрій/судова система	Система судів, органів самоврядування та управління
Закон про ВРП	Закон України «Про Вищу раду правосуддя» (2016)
Закон про судоустрій	Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції 2016 р.)
Закон про справедливий суд	Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» (2015)
ІМ	Інструмент моніторингу Плану дій з реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів в Україні на 2015–2020 роки
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НШСУ	Національна школа суддів України
ГРД	Громадська рада доброчесності

PJ	Проект Європейського Союзу з підтримки реформ у сфері юстиції в Україні (ПРАВО-JUSTICE)
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
ДБР	Державне бюро розслідувань
ВСУ	Верховний Суд України
ДСА	Державна судова адміністрація України
ЄСІТС	Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система
USAID	Агентство США з міжнародного розвитку, програма «Нове правосуддя»
Венеціанська комісія	Європейська комісія за демократію через право (дорадчий орган Ради Європи з питань конституційного права)
ЄОСВ	Єдиний орган управління судової влади після створення, з об'єднаними функціями та повноваженнями ВРП, ВККС і частково РСУ



ВИХІДНІ УМОВИ

Загальна ситуація

Професійні неупереджені судді, справедливий процес, чітке і обґрунтоване рішення, якісне надання послуг – це найважливіші очікування людей, які звертаються до суду з метою захисту своїх громадянських прав, постають перед судом в якості обвинувачених або виступають у ролі свідків.

Ці основні принципи незалежної і підзвітної судової системи були відсутні в Україні, як і в більшості інших посткомуністичних країн, які успадкували низьку правову культуру, ознаками якої є підпорядкування всіх гілок влади політичному керівництву, непотизм під час відбору і призначення суддів, юридично необґрунтовані рішення, сприйняття судів як потужного карального інституту, який не завжди забезпечує справедливість і захист прав людини. У результаті пересічні громадяни більше не могли сподіватися на справедливий судовий процес. Згідно з опитуванням, проведеним USAID⁶ у 2015 році, лише 5% населення України довіряли українським судам. Це був, імовірно, найнижчий показник серед усіх країн колишнього Радянського Союзу.

Цілком імовірно, що занепад судової системи став одним із основних чинників, які призвели до Революції Гідності в 2013–2014 роках. Ці соціально-політичні потрясіння загострили найбільш помітні, очевидні, серйозні, складні проблеми і недоліки судової системи, які також зустрічалися протягом розробки Стратегії⁷, серед яких:

- роздроблена і слабка система управління судовими органами, яка є причиною політичної залежності всієї судової системи;
- відсутність дієвих інструментів захисту незалежності судової влади, що є істотною умовою справедливого судового розгляду;
- призначення суддів та їхнє подальше кар'єрне просування ґрунтуються не на прозорих і об'єктивних процедурах, які гарантують професійність суддівського корпусу, а на незрозумілих і розмитих процесах, що хоч і є формально визначеними, проте зазвичай ігноруються, і навколо яких завжди безліч пліток, і які характеризуються проявами непотизму і корупції;
- брак таких форм підзвітності суддів, як оцінка ефективності, обов'язок декларувати активи і фінансові інтереси, вдосконалення етичних норм і стандартів, ефективне дисциплінарне провадження. Дисциплінарна відповідальність зазвичай була лише інструментом усунення «нелояльних» суддів;
- відсутність ефективних заходів попередження корупції в судовій системі;
- дефіцит інституційної спроможності та дієвих інструментів управління ефективністю, відсутність контролю якості наданих послуг;
- слабка система підвищення кваліфікації та навчання, зокрема що стосується відповідності навчальних програм реальним потребам судової системи, інституційному потенціалу та використовуваним методам;
- неефективна судова система, якій притаманне перехрещення юрисдикцій, відсутність єдності в судовій практиці, відсутність ефективного касаційного провадження тощо.

6 https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2018/05/2015_FAIR_July_Public_Survey_Lustration__ENG.pdf

7 <http://sudovareforma.org/en/institutes/strategy/>



Після Революції Гідності відбулося перезавантаження політичної влади і була поставлена мета досягнути більш високої довіри громадян до судової влади, що розглядається як один із ключових кроків втілення верховенства права в Україні. Це спричинило зміни в найважливіших галузях судової системи з урахуванням слабких сторін і недоліків, що були зазначені вище. Цілі, що стосуються реформування судової системи, в основному відображені в перших чотирьох розділах Плану реалізації Стратегії, а згодом вони були втілені у відповідному законодавстві.

Розділ I. Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів

Одним із найважливіших аспектів створення незалежної та ефективної судової системи є наявність чіткої і ефективної організаційної структури суддівського врядування, особливо системи центральних органів управління судової системи, що впливає на формування суддівського корпусу, кар'єрне просування суддів, визначення стратегічних цілей і забезпечення незалежності суддів.

Протягом 2010–2014 років в Україні було відсутнє ефективне суддівське врядування, яке могло б забезпечити незалежність судових органів як ключову передумову справедливого судового розгляду і ефективного захисту прав людей. Система управління судовими органами була роздробленою і слабкою, що зумовило політичну залежність всієї судової системи.

Як зазначено в Стратегії, «збереження факторів залежності суддів від виконавчої та законодавчої гілок влади, зокрема, наявність конституційних положень, які стримують посилення незалежності суддів» значно ускладнило здійснення правосуддя.

З цієї причини перший розділ Плану дій спрямований на підвищення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів, оптимізацію суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів, особливо на вдосконалення організаційної структури суддівського врядування.

Одним із перших законів, які стосуються найважливіших аспектів функціонування судової системи і її здатності гарантувати верховенство права, був Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд», прийнятий Верховною Радою в лютому 2015 року. Цей закон прояснив і зміцнив гарантії незалежності і недоторканності суддів, краще розмежувавши їхні права та обов'язки.

У червні 2016 року Верховна Рада проголосувала за внесення до Конституції України змін, що стосувалися здійснення правосуддя. Основною метою цих змін було усунення політичного впливу на суддів і зміцнення їхньої автономії. У тому ж місяці було прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Мета цього закону полягала в тому, щоб конкретизувати оновлені конституційні основи системи правосуддя. Він спричинив комплексну перебудову системи, усунувши політичний вплив у процесі відбору суддів, запровадивши концепцію моніторингу способу життя суддів, вперше встановивши обов'язок судді декларувати родинні зв'язки і доброчесність, залучаючи громадськість через створення Громадської ради доброчесності. Закон також передбачив створення нових судів – Вищого антикорупційного суду і Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

Після вступу в силу змін до Конституції і нової редакції Закону про судоустрій було запроваджено конкретні зміни щодо статусу і компетенції органів судової влади і само-



врядування. Ці зміни стосувалися організаційної структури суддівського врядування і статусу новоствореної Вищої ради правосуддя, що мала широкий спектр конституційних повноважень. Її попередниця – Вища рада юстиції - мала дуже обмежені повноваження, а саме:

- внесення подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів;
- розгляд скарг на рішення про притягнення (і відмову у притягненні) до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Розділ II. Підвищення професійного рівня суддів

Відправною точкою для зміни системи відбору, призначення, навчання і оцінювання суддів стала вищезгадана недовіра суспільства до судової системи і загальна теза про те, що судді не мають належної кваліфікації, схильні до здійснення тиску або вимагання хабарів, а тому не служать верховенству права. Цей контекст спричинив створення більш прозорої і технократичної системи відбору та оцінювання суддів. Контроль з боку громадянського суспільства був інституціоналізований зі створенням Громадської ради доброчесності (ГРД), що діє спільно з іншими органами судової влади під час відбору і оцінювання суддів. Це є важливим досягненням громадянського суспільства в Україні.

У 2014 році українське законодавство не передбачало адекватної системи кар'єрного просування суддів, як того вимагають європейські стандарти. Деякі принципи відбору суддів апеляційних і касаційних судів були формально передбачені статтями 73, 75 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» 2010 року. Однак недоліки цієї системи відбору полягали у відсутності автоматизованої системи верифікації результатів перевірки кандидатів, відсутності ретельної і комплексної перевірки доброчесності, а також у занадто широких дискреційних повноваженнях Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) під час визначення результатів відбору. Не існувало детальної процедури, яка відповідала б принципам прозорості, публічності та пропорційності. Як самі судді, так і люди поза судової системи вважали конкурсні відбори, що проводилися ВККСУ, закритими і непрозорими, що призводило до проявів непотизму і корупції під час призначення суддів.

Крім того, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», прийнятий у 2010 році, скасував інститут кваліфікаційної атестації суддів. Формальною підставою для такого рішення була невідповідність цього інституту основоположному принципу незалежності судової влади. Це призвело до того, що протягом усієї кар'єри суддів не проводилися ані оцінювання ефективності їх роботи, ані ефективні перевірки результатів діяльності. Єдиним способом постановки питання про законність певних дій судді могла бути дисциплінарна скарга на такого суддю.

Це супроводжувалося відсутністю комплексної і практично-орієнтованої системи підготовки суддів та підвищення їх кваліфікації.

Розділ III. Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності

Україна не стала винятком з інших пострадянських країн, коли мова йде про відсутність ефективної підзвітності суддів шляхом застосування узгоджених стандартів про-

фесійної етики, дисциплінарної відповідальності, впровадження системного підходу до запобігання корупції в судовій системі і, водночас, дотримання принципу незалежності судових органів. Конкретні норми і практики почали з'являтися після 2002 року, але більш суттєві зміни відбулися після 2010 року.

24 жовтня 2002 року 3-й з'їзд суддів ухвалив Кодекс суддівської етики. У 2013 році до цього Кодексу були внесені істотні зміни. Однак відсутність послідовної та єдиної практики тлумачення та застосування етичних норм стала однією з перешкод для ефективного впровадження єдиної культури етичної поведінки в судовій системі і дієвого запобігання конфліктам інтересів і неетичним діям.

З 2010 року система дисциплінарної відповідальності суддів стала розвиватися більш послідовно. У липні 2010 року Закон України «Про судоустрій і статус суддів» встановив нову інституційну структуру дисциплінарної відповідальності суддів: було встановлено дворівневий централізований інституційний контроль з наданням відповідної компетенції ВККСУ і колишній Вищій раді юстиції.

Важливою передумовою для реформування системи юридичної відповідальності суддів стало рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Волков проти України» від 9 січня 2013 року⁸, коли Суд визнав незаконним звільнення з посади судді Верховного суду України Олександра Волкова за порушення присяги. У рішенні було визначено 18 системних проблем, які Україна повинна вирішити в рамках реформи інституту дисциплінарної відповідальності суддів, у тому числі: поєднання в повноваженнях члена Вищої ради юстиції ролі «обвинувача» та ролі «судді» в одній і тій же справі; можливість одночасно обіймати посаду члена Вищої ради юстиції (далі – ВРЮ) та мати мандат народного депутата Верховної Ради; відсутність процедури відводу члена ВРЮ, щодо безсторонності якого існують сумніви; відсутність строків давності для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; відсутність чітких критеріїв та порядку притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності; занадто широка свобода розсуду дисциплінарного органу у тлумаченні поняття «порушення присяги» тощо.

Другою передумовою реформи стала Революція Гідності, коли люди вимагали створення справедливої системи правосуддя. Відповідно до вимог громадянського суспільства щодо більш прозорості та ефективної підзвітності суддів, після набрання чинності змінами до Конституції у 2016 році, були внесені суттєві зміни до інституційної структури і процедур, а також запроваджено більш системний підхід до заходів із запобігання корупції в судовій системі: зокрема, впроваджено обов'язкову перевірку доброчесності суддів, більш предметні механізми подолання конфлікту інтересів, процедури застосування дисциплінарної відповідальності тощо.

Розділ IV. Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій

У Стратегічному плані розвитку судової влади України на 2013-2015 роки, затвердженому XI З'їздом суддів України, була сформульована така місія судової системи України: захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, захист прав та законних інтересів юридичних осіб, а також інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права. Місія у зазначеному формулюванні повністю відповідала європейським поняттям та принципам.

⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-115871%22%5D%7D>



Венеціанська комісія в своїй доповіді «Про верховенство права» заявляє, що принцип юридичної визначеності має критично важливе значення для забезпечення довіри до судової системи і верховенства права. Юридична визначеність також має важливе значення для результативної комерційної діяльності, розвитку і економічного прогресу. Тому необхідно, щоб суди, особливо суди вищої інстанції, встановили механізми, що дозволятимуть уникати суперечливості і забезпечуватимуть узгодженість їхньої судової практики⁹. Важливість і обов'язковий характер узгодженої судової практики для дотримання принципу верховенства права чітко відображені в судовій практиці ЄСПЛ¹⁰.

Ознаками впорядкованої судової системи є чітке розмежування юрисдикцій і повноважень, належне процесуальне регулювання, розвинена та узгоджена судова практика, визнаний авторитет вищої судової інстанції, яка наділена повноваженнями касаційного розгляду і забезпечення однаковості тлумачення і застосування закону.

На етапі планування судової реформи було виявлено суттєві прогалини у вищезазначених організаційних і нормативних аспектах української судової системи: неефективна судова мапа зі значною кількістю невеликих судів першої інстанції, які з різних причин (брак суддів, невелика кількість суддів з конкретною спеціалізацією, нестача коштів тощо) інколи були не здатні здійснювати правосуддя; громіздка чотирирівнева судова система, якій властиве перехрещення повноважень (наприклад, вищі спеціалізовані суди і Верховний суд) і юрисдикційні спори; застарілі процесуальні кодекси (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення був майже повністю успадкований з радянських часів із незначними змінами), відсутність правової культури і відсутність розуміння концепції альтернативного вирішення спорів, неправильне вживання понять «прецедентне право» і «судовий прецедент» тощо.

Усі ці недоліки вплинули на якість судової діяльності і тривалість судового розгляду і потягли за собою порушення процесуальних прав, на які регулярно звертав увагу ЄСПЛ. Це призвело до негативного сприйняття судової влади українським суспільством. Тому усунення цих недоліків стало одним з пріоритетних напрямів судової реформи.

АКТУАЛЬНІСТЬ СТРАТЕГІЇ І ПЛАНУ ДІЙ ТА ЇХНІХ КРИТЕРІЇВ

Загальна оцінка

Аналіз структури Стратегії дозволяє зробити загальний висновок про те, що вона досить повно охопила всі основні аспекти судової системи.

Іншою важливою позитивною рисою її структури є комплексність напрямків діяльності і актуальність результатів, визначених для цих напрямків.

Водночас експерти хотіли б звернути увагу на деякі недоліки та аспекти, рекомендуючи врахувати їх у майбутньому під час розробки подібного програмного документу з питань розвитку судової системи¹¹:

9 Доповідь «Про верховенство права». Європейська комісія «За демократію через право». Прийнято Венеціанською комісією на 86 пленарній сесії (Венеція, 25-26 березня 2011 року). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.asp?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)

10 Див. Беян проти Румунії. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-83822%22%5D%7D>

11 Див. нижче більш детальний аналіз відповідності окремих розділів.

1. Напрямки діяльності **повинні зосереджуватися на вирішенні найважливіших проблем: забезпеченні незалежності, підзвітності та ефективності судової системи.**
2. З огляду на все ще низький рівень довіри громадськості до судової системи, дуже важливим аспектом, який слід брати до уваги, є **необхідність задоволення потреб та очікувань людей.** Таким чином, очікування людей слід зазначати конкретно, із можливим виокремленням частини стратегії, що була би присвячена аспектам правосуддя, орієнтованим на інтереси людей, і яка б охоплювала, наприклад, такі галузі: **колективне здійснення правосуддя як шляхом розвитку системи залучення громадян до судового процесу** (вирішення спорів або кримінального провадження) в ролі присяжних і народних засідателів, так і через розвиток культури **альтернативного вирішення спорів; зручне та ефективне надання судових послуг**, яке враховувало б рівень задоволеності користувачів та інші опитування для вимірювання ефективності роботи судових установ, впроваджуючи стандарти обслуговування клієнтів і/або інші системи контролю якості, приділяючи особливу увагу підтримці вразливих груп (потерпілих/свідків); **розширення ролі громадян у вдосконаленні і контролі ефективності роботи і підзвітності судових органів** шляхом запровадження ефективного звітування про роботу судових органів, залучаючи представників громадянського суспільства в органи суддівського врядування тощо.
3. Розділи у програмному документі **повинні відповідати логіці напрямків діяльності, у той же час уникаючи перехрещення їхніх цілей.** Наприклад, судове управління (включаючи правові та організаційні рамки інституційної структури, правові та інституційні інструменти для забезпечення незалежності судових органів, розподіл повноважень і компетенцій, інституційну співпрацю та комунікацію, стратегічне планування і управління) та формування суддівського корпусу (включаючи процедури відбору/призначення, систему кар'єрного просування, оцінювання ефективності), які є двома дуже складними аспектами, було об'єднано в один розділ. Це спричинило певну непослідовність та плутанину. Більше того, всі важливі аспекти системи кар'єрного просування суддів не були повністю охоплені в першому розділі, а також були включені в другий. Крім того, деякі види діяльності і результати перехрещуються в обох розділах, наприклад, результат «*Призначення на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних досягнень та виключно на конкурсних засадах*» у Розділі I далі дублюється результатом «*Заміщення будь-яких посад відбувається виключно на конкурсній основі із застосуванням чітких та об'єктивних критеріїв і прозорих процедур*» в Розділі II. Отже, рекомендується чітко розмежувати ці два блоки: **оптимізація суддівського врядування і розвиток прозорості та об'єктивної системи призначення і кар'єрного просування суддів**, включаючи систему підготовки суддів, яка за своєю метою невіддільна від кар'єрного просування суддів (наразі це знаходиться в окремому розділі, що не є логічним).
4. Під час планування оптимізації судової мапи та судової діяльності, а також розробки процесуальних норм і єдиної судової практики, що, безсумнівно, є дуже важливою передумовою для забезпечення належного функціонування системи правосуддя, рекомендується **зосередитися на більш концептуальних аспектах і відкласти розробку конкретних процесуальних норм до періоду імплементації стратегічних цілей.**



5. У деяких випадках розділення результатів, які краще відображають конкретні види діяльності і є взаємопов'язаними з огляду на їх характер і зміст з іншими результатами (наприклад, три результати (32-34) щодо формування резерву викладачів у Національній школі суддів України (НШСУ)), здається штучним і обумовлює недостатню чіткість структури стратегічного документа. **Пропонується формулювати меншу кількість результатів, робити їх менш деталізованими і більш загальними, щоб вони включали кілька аспектів одного і того ж питання, яке має вирішуватися стратегією.**
6. Крім того, деякі результати майже дублюють відповідні заходи, наприклад, результат «всебічно реалізовується інститут «суддівського досьє» повторює захід «всебічна реалізація інституту «суддівського досьє»». Тому рекомендується **більш чітко розділяти результати і заходи.**
7. Також є окремі результати, які у цілому є абсолютно аналогічними, а отже, дублюють один одного. Наприклад, «Формально визначено та закріплено принцип функціональної (особистої, процесуальної) незалежності судді, який розглядає конкретну справу, від інших суддів» та «Інститут функціонального імунітету судді отримав чітке нормативне регулювання». На наступному етапі планування рекомендовано **скоротити кількість результатів, але натомість сформулювати їх змістовніше відповідно до їхньої «ваги» та впливу на систему.**

Розділ I. Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів

Напрямки діяльності, зазначені в Розділі I, досить повно охоплюють усі три основні аспекти його загальної мети: забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості; оптимізація врядування і системи кар'єрного просування. Проте бракує конкретних видів діяльності, що стосуються розвитку системи призначення та кар'єрного просування суддів.

У Розділі 1 зазначені види діяльності, спрямовані на забезпечення рівноваги між обов'язками та повноваженнями, розвиток стратегічного планування, вдосконалення управління бюджетом і розвиток потенціалу. Метою цих видів діяльності є підвищення ефективності організаційної структури суддівського врядування і нарощування його інституційного потенціалу. Хоча система призначення і кар'єрного просування суддів як така не підпадає під цей Розділ, у результатах і заходах все ж таки відображено деякі аспекти вдосконалення системи призначення та кар'єрного просування суддів (наприклад, такі результати: призначення на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних досягнень та виключно на конкурсних засадах; забезпечено прозорі механізми внутрішньої системи перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур тощо). Це спричиняє певні суперечності в логіці ланцюжка: мета-вид діяльності-захід-результат.

На думку експертів, враховуючи складність і величезне коло питань, які складають сферу застосування обох напрямків: напрямку «суддівське врядування» (що включає правові та організаційні рамки інституційної структури, правові та інституційні інструменти для забезпечення незалежності судових органів, розподіл повноважень і компетенцій, інституційну співробітництво та комунікацію, стратегічне планування і управління) та напрямку «формування суддівського корпусу» (що включає процедури відбору/призначення, систему кар'єрного просування, оцінювання ефективності), **ці два на-**

прямки (оптимізацію суддівського врядування та систему кар'єрного просування суддів) необхідно розділити. Більше того, це є необхідним задля уникнення перехреснення з іншими напрямками діяльності Стратегії, враховуючи, що другий розділ Плану дій присвячений підвищенню професійного рівня суддів, включаючи зв'язок між стандартами ефективності і кар'єрним просуванням тощо.

Також слід зазначити, що розмежування деяких результатів здається штучним і нецільним. Це надмірно ускладнює План дій. Наприклад, результат «Органи суддівського врядування наділені чітко визначеними повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, забезпечення діяльності судів та суддів, та представництва їх інтересів, зокрема, повноваженнями щодо представництва судової гілки влади в цілому» і результат «Органи, які відповідають за формування суддівського корпусу наділені чітко визначеними повноваженнями щодо забезпечення незалежності суду (структурна незалежність) та суддів (функціональна незалежність)» абсолютно нероздільні, і їх не можна досягати або оцінювати окремо. **Було б доцільно вказати меншу кількість видів діяльності та результатів, яких необхідно досягнути, але зробити їх формування більш комплексним та концептуальним.**

Розділ II. Підвищення професійного рівня суддів

Уже було зазначено, що хоча Розділ I за своїм характером і сферою застосування повинен більшою мірою стосуватися інституційної структури, він містить також деякі заходи та результати щодо вдосконалення системи призначення та кар'єрного просування суддів. На думку експертів, саме Розділ II, спрямований на підвищення професійного рівня суддів, **має зосередити увагу на всіх питаннях призначення, кар'єрного просування, оцінювання та професійної підготовки суддів.** Такий підхід був би більш логічним, послідовним і комплексним.

Стосовно виду діяльності 2.1.1. «Розробка стандартів ефективності роботи та системи її оцінювання, які будуть застосовуватись в управлінні кадровою політикою щодо суддів та працівників апарату суду» можна відзначити, що включення суддів і працівників апарату суду в одну групу результатів створює деяку плутанину і спричиняє відсутність чітких зв'язків між відповідними заходами та результатами. Наприклад, якщо розглянути результат «Заміщення будь-яких посад відбувається виключно на конкурсній основі із застосуванням чітких та об'єктивних критеріїв і прозорих процедур», то складається враження, що цей результат за сферою застосування (враховуючи також широку сферу застосування напрямку діяльності) включає в себе конкурсну процедуру як для суддів, так і для працівників апарату суду. При цьому, серед заходів можна знайти тільки один, пов'язаний із цим результатом, а саме - «внесення змін до офіційних правил призначення на суддівські посади (на кожну окремо), переведення на іншу посаду (до іншого суду) та підвищення в посаді за результатами пілотного впровадження, закріплення чітких та об'єктивних критеріїв та процедур призначення». Тому рекомендується **більш чітко розмежовувати заходи та результати.**

Крім того, слід зазначити, що в деяких випадках розділення результатів, які краще відображають конкретні види діяльності і є взаємопов'язаними, з огляду на їх характер і зміст, з іншими результатами, здається штучним і призводить до відсутності чіткості у структурі стратегічного документа. Пропонується **формулювати меншу кількість результатів, робити їх менш деталізованими і більш загальними, щоб вони включали кілька аспектів одного і того ж питання, яке має вирішуватися програмним документом.**



Розділ III. Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності

Види діяльності, передбачені в межах цих напрямків діяльності, відповідають меті діяльності: як удосконалення етичних та дисциплінарних норм, так і створення конкретного антикорупційного механізму внутрішнього і зовнішнього нагляду спрямовані на підвищення підзвітності судової системи.

Слід зробити кілька зауважень щодо створення ланцюжка від діяльності-захід-результат. У межах виду діяльності 3.1.3 «Вдосконалення механізмів внутрішнього та зовнішнього нагляду для боротьби й попередження корупції» передбачено 7 заходів різного характеру (нормативно-правова база, яка регулює статус та повноваження служби інспекторів, декларації про майновий стан, суддівський імунітет; всебічна реалізація інституту «суддівського досьє», довільний розподіл справ, громадська рада при Єдиному органі управління судової влади (ЄОСВ)). Хоча, коли мова йде про результати, що мають стосунок до цих заходів, прослідковується певна нестача консолідованості і узгодженості між ними. Наприклад, захід № 6 про вдосконалення нормативно-правових актів, які регулюють порядок довільного розподілу справ, не знаходить відображення у жодному з результатів. Результат «В системі дисциплінарного контролю поєднуються підходи на основі обговорень і стимулів/санкцій» безумовно буде наслідком виду діяльності 3.1.2 «Вдосконалення дисциплінарних норм». Крім того, деякі результати фактично дублюють відповідні заходи, наприклад, захід «Всебічна реалізація інституту «суддівського досьє»» дублює результат «Всебічно реалізовується інститут «суддівського досьє»».

Є також окремо зазначені результати, які загалом абсолютно аналогічні, а отже, дублюють один одного. Наприклад, це стосується результату «Формально визначено та закріплено принцип функціональної (особистої, процесуальної) незалежності судді» та «Інститут функціонального імунітету судді отримав чітке нормативне регулювання».

Що стосується попередніх розділів, експерти **рекомендують на наступному етапі планування скоротити кількість результатів, але натомість сформулювати їх змістовніше відповідно до їхньої «ваги» та впливу на систему.**

Розділ IV. Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій

Беручи до уваги вищезгадані недоліки та їхній вплив на рівень довіри суспільства до судової системи, абсолютно необхідною та виправданою є спроба розглянути окремо питання про мапу і юрисдикційну структуру судової системи, про процесуальні аспекти, що впливають на якість і тривалість процедури розгляду справ як основні елементи забезпечення вільного доступу до послуг суду, а також про розвиток альтернативного вирішення спорів.

У структурі цього розділу можна спостерігати деякі логічні недоліки та невідповідності у формулюванні цілей та видів діяльності. Наприклад, вид діяльності 4.1.1 «Оптимізація системи судів та управління ресурсною базою судів» включає не тільки реформування судової мапи, чітке розмежування юрисдикцій, але також «перегляд нормативно-правової бази щодо методів альтернативного вирішення спорів». Складається враження, що це питання дещо виходить за межі сфери охоплення цього виду діяльності. Крім того, деякі результати цього виду діяльності навряд чи можуть бути пов'язані з ним. Наприклад, це стосується результату «Вдосконалено вимоги щодо процедури подання апеляційної та касаційної скарг». Вид діяльності 4.1.2 призводить до результатів, які здаються занадто детальними, частково перехреснюються і є

несуттєвими. Деякі з них слід розглядати радше як конкретні процесуальні аспекти чи правові норми («Можливість відкликання скарги та припинення провадження на будь-якому етапі оскарження»), аніж окремі результати.

Під час планування оптимізації судової мапи та відповідної діяльності, а також напрацювання процесуальних норм і єдиної судової практики, що, безсумнівно, є дуже важливими передумовами для забезпечення належного функціонування системи правосуддя, рекомендується **зосередитися на більш концептуальних аспектах і відкласти розробку конкретних процесуальних норм до періоду імплементації стратегічних цілей.**

Точність моніторингу та звітування про результати імплементації Плану дій і Стратегії

Цей розділ присвячений оцінюванню забезпечення точності інструменту моніторингу, розробленого спеціально для даного програмного документа, зокрема стосовно заходів, визначених у п'яти напрямках діяльності Плану дій:

- 1.1 Посилення незалежності через досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування
- 2.1 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи
- 2.2 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення системи професійної підготовки
- 3.1 Підвищення відповідальності суддів шляхом удосконалення етичних та дисциплінарних норм
- 4.1 Підвищення ефективності правосуддя через вдосконалення підвідомчості та інстанційності

Загалом можна зробити висновок, що відповідні органи (установи) правильно розуміють і використовують інструмент моніторингу, а рівень точності є достатньо високим. Однак з огляду на те, що ці напрямки діяльності охоплюють широкий діапазон заходів, експерти спробували визначити закономірності або приклади, щодо яких було помічено певні невідповідності.

Точність звітування є найвищою, коли мова йде про заходи щодо вдосконалення законодавства. У цих випадках заходи, які стосуються законодавчих змін, дотримуються того ж набору кроків (порівняльний аналіз, концепція, розробка закону, прийняття закону), який здається набагато зрозумілішим і тому органам влади легше дотримуватися його і використовувати для обґрунтування досягнення заходів (ці досягнення найчастіше мають форму прийнятого закону). Наприклад, захід «Перегляд нормативно-правової бази, у тому числі, внесення змін до Конституції України щодо організаційної структури управління судової системи» виду діяльності 1.1.1. «Досягнення більшої збалансованості між повноваженнями та обов'язками в системі суддівського врядування» планувалося виконати шляхом проведення порівняльного аналізу відповідного законодавства, розробки концепції внесення відповідних змін, розробки та подальшого прийняття відповідного законодавства. Інструмент моніторингу свідчить про те, що його було повністю досягнуто до 2017 року: усі кроки були реалізовані до 2016 року, включно з розробкою проєкту, прийняттям та набранням чинності у 2017 році. Це відповідає реальній ситуації і підтверджено змінами, внесеними до Конституції і нової редакції Закону про судоустрій 2016 року.

Проте експерти хочуть звернути увагу на те, що кроки для втілення заходів часто є



стандартними для законодавчого процесу: аналіз, концепція, законопроекти, прийняті закони. Але така стандартна процедура не буде достатньою для досягнення окремих цілей. Особливо важливо запровадити деякі гнучкі індикатори з метою більш повної оцінки стану справ після внесення законодавчих змін стосовно певних ініціатив, які дають результати лише тоді, коли їх починають втілювати на практиці. Наприклад, вищезгаданий вид діяльності 1.1.1. «Досягнення більшої збалансованості між повноваженнями та обов'язками в системі суддівського врядування» можна вважати досягнутим не відразу після прийняття нормативних документів, спрямованих на забезпечення кращої збалансованості системи, але тоді, коли ці документи дають практичні результати.

Для імплементації виду діяльності 2.1.1 «Розробка стандартів ефективності роботи та системи її оцінювання, які будуть застосовуватись в управлінні кадровою політикою щодо суддів та працівників апарату суду», що міститься в Розділі II, було визначено захід «Затвердження системи оцінювання ефективності суддів, яка забезпечує єдність стандартів якості роботи для всіх судів. Призначення персоналу, відповідального за застосування системи оцінювання ефективності». В інструменті моніторингу повідомляється, що його було повністю досягнуто в 2017 році за рахунок реалізації всіх запланованих кроків: аналізу, перегляду показників ефективності діяльності судової системи, розробки концепції оцінювання ефективності, впровадження єдиних стандартів якості. Щодо зазначеного вище, експерти звертають увагу на два важливих аспекти. По-перше, заплановані види діяльності, заходи та результати не синхронізовані за своїм змістом (або, принаймні, не є очевидним, які були наміри): вид діяльності спрямований на розробку системи оцінювання роботи суддів та працівників апарату суду; захід сформульовано як «затвердження системи оцінювання ефективності суддів», і, нарешті, результати передбачають застосування єдиних критеріїв якості роботи. Тому, коли існує прогалина в точному описі заходів, які необхідно реалізувати, і відсутня пряма узгодженість з видом діяльності, це може ускладнювати роботу відповідних органів з точного і об'єктивного оцінювання досягнутих успіхів. Це стосується цього конкретного виду діяльності. По-друге, експерти зауважують неточність звітування про досягнуті успіхи: було повідомлено, що рівень досягнення мети цього виду діяльності становить 100%, хоча експерти вважають, що його виконано не більше, ніж на 25-40%, у тій частині, що стосується системи управління ефективністю¹².

У виді діяльності 2.2.1 «Вдосконалення системи спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді» поряд із навчальними планами та програмами було вказано підзаконні акти як показник досягнення результатів, що є комплексним обґрунтуванням. З іншого боку, для оцінювання досягнень могла б стати в нагоді деяка інформація про початкову програму підготовки, доступна в якості посилання на останній звіт НШСУ, де всі дані обґрунтовують захід 2 «Перегляд вимог до терміну підготовки, досвіду, професійності, доброчесності кандидата на посаду судді». Таким чином, було б доцільно зробити посилання не тільки на законодавство (в частині обґрунтування/коментарів), але і на деякі приклади застосування цього законодавства (того, як воно працює на практиці).

У виді діяльності 2.1.1. «Розробка стандартів ефективності роботи та системи її оцінювання, які будуть застосовуватись в управлінні кадровою політикою щодо суддів та працівників апарату суду» є кілька неточностей. Хоча і слід визнати те, що на виконання завдань цього виду діяльності було докладено зусиль і що мають місце вдосконалення, все ж обширний перелік досягнень, на думку експертів, видається дещо перебільшеним і необ'єктивним. Зокрема систему не можна вважати робочою лише через те, що було

12 Див. подальший аналіз результатів 15-20.

розроблено концепцію, проведено опитування та аналіз. У зв'язку з цим експерти роблять посилання на рекомендації, зроблені стосовно досягнення результатів, представлених в напрямку діяльності 2.1 «Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи», зокрема в частинах 6, 7, 8 та 20 цього Звіту. Крім того, органи влади повідомили, що, затвердивши систему оцінювання роботи суду: «Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи» (Рішення Ради суддів № 28 від 02.04.2015), вони фактично реалізували захід «Пілотне впровадження нової системи управління ефективністю в судах». Таке обґрунтування досягнення цього результату, на думку експертів, не є об'єктивним. Ухвалення нормативних або рамкових документів (як у даному випадку) не може вважатися пілотним впровадженням нової системи управління ефективністю, яка вже повинна бути введена в дію, враховуючи формулювання заходу.

У виді діяльності 3.1.1. «Вдосконалення етичних норм» кроки щодо реалізації заходів видаються достатньо точно прозвітованими, але їх недостатньо для того, щоб вважати, що окремі цілі досягнуті в повній мірі. Наприклад, офіційні органи повідомляють, що повністю реалізували захід «Забезпечення належного функціонування комітету з питань етики», посилаючись на рішення Ради суддів про створення робочої групи. Однак сумнівно, що одне лише рішення про створення робочої групи можна вважати достатнім для належного функціонування комітету з питань етики.

Також складається враження, що вид діяльності 3.1.2. «Вдосконалення дисциплінарних норм» представлено неточно. Наприклад, офіційні органи повідомляють, що захід «Забезпечення належного функціонування електронної системи подання скарг на суддів» повністю реалізовано, тоді як електронну систему подання скарг на суддів ще не було запроваджено. Органи влади обґрунтовують реалізацію цього заходу, посилаючись на наказ голови Державної судової адміністрації України (ДСА) від 27 липня 2018 року, в якому затверджено технічні вимоги до Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС). Тільки цей наказ, на думку експертів, не може вважатися повноцінним досягненням результату.

Звітування стосовно успіхів, досягнутих під час імплементації виду діяльності 4.1.1. «Оптимізація системи судів та управління ресурсною базою судів», було дуже амбітним. Щодо декількох заходів не було наведено жодного обґрунтування, на підставі якого захід можна вважати реалізованим. Як зазначалося раніше, незважаючи на те, що було докладено багато зусиль, а в більшості випадків ще й прийнято відповідне законодавство, це не обов'язково означає, що захід було реалізовано. Експерти хотіли б звернути увагу на свої рекомендації, зроблені щодо альтернативного вирішення спорів і організації системи судів в частинах 22 і 24 цього Звіту, особливо стосовно реалізації заходів «Перегляд нормативно-правової бази щодо організації судів. Оптимізація системи судів» та «Перегляд нормативно-правової бази щодо методів альтернативного вирішення спорів».

Таким чином, можна зробити висновок, що органи влади достатньо об'єктивно оцінюють рівень реалізації більшості заходів. Однак часто джерела верифікації або обґрунтування відсутні або ж є нерелевантними чи недостатніми. Слід також зазначити, що кроки, визначені в інструменті моніторингу для багатьох заходів, повторюють етапи процесу вдосконалення законодавства і, отже, не можуть застосовуватися до тих заходів, які не стосуються внесення змін до нормативних документів.



ДОСЯГНЕННЯ ВІДПОВІДНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ПЛАНУ ДІЙ І СТРАТЕГІЇ

Розділ I. Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів

Напрямок діяльності 1.1 Посилення незалежності через досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування

Частина 1. Система суддівського врядування

1. Оптимізовано кількість органів суддівського врядування, оптимізовані повноваження всіх інших органів управління судової системи з чітким розмежуванням повноважень кожного органу, а також визначенням єдиним органом, відповідальним за розробку стратегічних напрямів діяльності судової влади та їхню реалізацію

Зміни до Конституції, внесені у 2016 році, і Закон про судоустрій запровадили новий підхід до розмежування повноважень між органами суддівського врядування. Згідно зі статтею 127 Закону про судоустрій, організаційні форми суддівського самоврядування в Україні реалізуються через: 1) збори суддів у судах; 2) Раду суддів України; 3) З'їзд суддів України. Врядування також здійснюється через ВРП, ВККСУ, НШСУ, ДСА.

У 2017 році Вища рада юстиції була реорганізована у Вищу раду правосуддя (ВРП). Вона стала новим конституційним органом, створеним відповідно до перехідних положень щодо правосуддя, внесених до Конституції України, перехідних положень Закону про судоустрій, а також перехідних положень Закону про ВРП, які набрали чинності 5 січня 2017 року. Зі створенням ВРП повноваження з призначення та відсторонення суддів були передані від Верховної Ради України до ВРП.

З 2017 року ВРП отримала низку нових повноважень, внаслідок чого опинилася на вершині управління судової системи, включаючи повноваження гарантувати авторитет і незалежність правосуддя; призначати і звільняти суддів з посади; здійснювати всі дисциплінарні провадження щодо суддів усіх судів; визначати судову політику шляхом стратегічного планування; узгоджувати кількість суддів у судах; виступати від імені всієї судової системи; відсторонювати суддю, якого звинувачують у скоєнні злочинів, від здійснення правосуддя; представляти судові органи в процесі розробки бюджету тощо. Крім того, незалежність судової системи зміцнюється ще більше, беручи до уваги склад ВРП, більшість членів якої є суддями.

Закон про судоустрій спричинив перерозподіл повноважень між ВККСУ і ВРП, новим конституційним органом. Варто відзначити, що реформа судової системи ввела в українське законодавство новий термін, який характеризує діяльність ВККСУ і ВРП, а саме, «суддівське врядування». Власне Стратегія не пояснює значення цього терміну. Водночас у ч. 1 ст. 92 Закону про судоустрій, ВККСУ визначено як постійно діючий орган суддівського врядування у системі судоустрою України. **ВККСУ** відповідає за добір кандидатів на посаду судді, проведення кваліфікаційного іспиту суддів, складання та оновлення реєстру вакантних посад суддів, ініціювання, оголошення і проведення всіх конкурсів на посади суддів, переведення суддів з одного суду до іншого, забезпечення ведення суддівського досьє і досьє кандидата на посаду судді. **ВРП** є колегіальним, не-

залежним 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 добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. «Цільовим призначенням суддівського врядування є створення та забезпечення для органів судової влади таких умов функціонування, при яких діяльність суду буде прозорою, правосуддя — справедливим та відповідним нормам Конституції України і законам, а судді як людський субстрат судової влади — відповідати високим вимогам професійної підготовки та добросовісності».¹³

PCY, яка діє на підставі статті 130-1 Конституції України, як вищий орган суддівського самоврядування між з'їздами суддів України (ст. 133 Закону про судоустрій), діє для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів. ВРП обирається з'їздом суддів України. Вона уповноважена розробляти і організувати виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів, розглядати питання, пов'язані з правовим захистом суддів, соціальним забезпеченням суддів, здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту .

Згідно зі ст. 104 Закону про судоустрій **НШСУ** є державною установою зі спеціальним статусом у системі правосуддя, яка утворюється при ВККСУ і забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи, а також базову і спеціальну підготовку суддів, у тому числі обраних на адміністративні посади в судах, а також працівників апаратів судів. Вона також проводить наукові дослідження з питань удосконалення судового устрою, статусу суддів і судочинства, а також відповідає за науково-методичне забезпечення діяльності судів, ВККСУ, ВРП.

ДСА є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом (стаття 152 Закону про судоустрій). ДСА підзвітна ВРП і має територіальні управління по всій Україні. Сфера повноважень ДСА включає, зокрема, підготовку бюджетних запитів для забезпечення діяльності судової системи; інформаційно-нормативне забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи; розробку пропозицій щодо вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів; ведення та аналіз судової статистики; забезпечення ефективного діловодства та архівної справи; контроль діяльності Служби судової охорони тощо. З огляду на повноваження ДСА, важко чітко визначити її як орган суддівського самоврядування. Однак її компетенція близька до суддівського врядування. Під час судової реформи 2016 року було змінено підпорядкування ДСА: до 2016 року вона підпорядковувалася виключно Раді суддів, а з 2016 року, коли було розширено функції ВРП, остання координує діяльність ДСА.

Ця нова організаційна структура суддівського врядування спрямована на подолання фрагментованості, створення більш впорядкованої системи врядування з окремими інститутами, наділеними чіткими обсягами певних повноважень. Нормативна база дозволяє більш чітко розмежувати повноваження різних установ. Конституційна основа «піраміди» врядування, на вершині якої повинен знаходитися конституційний орган –

13 Стаття проф. О.В. Курганського (Національний університет «Одеська юридична академія») «До питання щодо суддівського врядування». <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/9887/KURHANSKYI%20152-154.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



ВРП, який має повноваження і обов'язок керувати і координувати систему врядування, заклала правову основу для чіткої організаційної структури. Можна стверджувати, що нормативно-правова база суддівського самоврядування і представництво судової влади в органах суддівського врядування відповідає європейським стандартам.¹⁴

При цьому слід також зазначити, що крім нормативно-правової бази та організаційної структури, *de facto* оптимізований розподіл повноважень, ефективна робота і співпраця всіх цих установ мають вирішальне значення. З огляду на це можна зазначити деякі проблеми, які потребують вдосконалення шляхом налагодження ефективної співпраці, комунікації, підзвітності всіх учасників механізму суддівського врядування. Аналізуючи всю систему в цілому, можна дійти висновку, що *de facto* функціонування системи врядування в аспекті належного представництва судових органів не можна вважати абсолютно задовільним. Тому можна вважати, що ця мета досягнута частково (50%). Це обумовлено як об'єктивними причинами (складна система управління з надмірною кількістю органів), так і суб'єктивними факторами (відсутність належного керівництва¹⁵, ефективної координації та співпраці, конкурентного підходу інститутів). Ці аспекти будуть розкриті детальніше під час аналізу наступних результатів.¹⁶

Крім того, **необхідно вживати подальші кроки зі зміцнення інституційного керівництва, особливо в аспекті визначення цілей судової системи, стратегічного планування, процедур складання бюджету, забезпечення чіткої підзвітності ДСА і ефективної координації її діяльності задля забезпечення відповідної інфраструктури і послуг для судів.** З огляду на це, кращі практики з оптимізації організації дисциплінарного провадження (що дозволяють членам ВРП зосереджуватися не лише на цій функції, а й приділяти увагу стратегічним питанням усєї судової системи), нарощування потенціалу в сфері лідерства, управлінські навички та комунікація матимуть важливе значення.

2. Органи суддівського врядування наділені чітко визначеними повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, забезпечення діяльності судів та суддів, та представництва їх інтересів, зокрема, повноваженнями щодо представництва судової гілки влади в цілому
3. Органи, які відповідають за формування суддівського корпусу наділені чітко визначеними повноваженнями щодо забезпечення незалежності суду (структурна незалежність) та суддів (функціональна незалежність).¹⁷

Згідно з Конституцією та Законом про ВРП цей незалежний конституційний орган державної влади і суддівського врядування наділений повноваженнями гарантувати незалежність судової влади та її функціонування на основі відповідальності та підзвітності перед суспільством. Конституційний обов'язок щодо захисту незалежності суддів здійснюється шляхом вжиття заходів, передбачених законом, в окремих ситуаціях, а також шляхом моніторингу, збору інформації та надання щорічного звіту про незалежність суддів.

¹⁴ Висновок КРЕС №1 (2001)

¹⁵ Проф. Микола Онищук, голова НШС: «Говорячи про суб'єктивні аспекти суддівського врядування, його лідерам і членам інколи бракує лідерських якостей, стратегічного підходу, опору деяким політичним впливам. Ці аспекти стали перешкодою для ефективного реформування». Зустріч експертів «ПРАВО-JUSTICE» з М. Онищуком 16 липня 2019 року.

¹⁶ Див. нижче результати 2, 3.

¹⁷ Ці два результати розділяти не можна (оскільки вони пов'язані з інституціональною структурою та її ефективністю щодо забезпечення незалежності судової влади та представленням інтересів судової системи) і слід оцінювати разом.

Надання ВРП повноважень давати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів слід розглядати в якості позитивного кроку в контексті зміцнення суддівського врядування та представлення інтересів судової влади. Таким чином, українська судова система, слідуючи європейським стандартам і практикам¹⁸, отримала ефективний інструмент для оцінювання законопроектів, які безпосередньо пов'язані з функціонуванням судової системи. З 2017 року ВРП розглянула кілька законопроектів і винесла різні рішення. Наприклад, у листопаді 2018 року ВРП затвердила консультативний висновок щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», поданий на розгляд Верховній Раді України за законодавчою ініціативою Кабінету Міністрів України. Фактично законопроект передбачав скорочення розміру винагороди суддівського корпусу. ВРП не підтримала законопроект, оскільки він суперечить Конституції України та обмежує існуючі гарантії для суддів, що мало б негативні наслідки для їхньої незалежності і авторитету правосуддя. Законопроект не був прийнятий.

Важливо, що конституційні зміни закладали нормативно-правові передумови для ефективного забезпечення незалежності судової влади. У них чітко зазначено, що незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України; заборонено вплив на суддю у будь-який спосіб. Уперше на конституційному рівні визначено гарантії забезпечення функціонального імунітету суддів. Відповідно до ст. 126 Конституції, без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. До 30 вересня 2016 року право позбавляти суддів недоторканності мала Верховна Рада України, що спричиняло політизованість процесу, його повільність і негативний розголос. Під впливом критики європейських експертів, слідуючи європейським стандартам, цією функцією було наділено ВРП як незалежний і неупереджений орган судової влади, що складається переважно з суддів.

Крім того, стаття 129 Конституції України закріпила основоположний принцип незалежності суддів і юридичної відповідальності за неповагу до суду. Гарантії забезпечення цього принципу закріплені в Законі про судоустрій, а також у процесуальному законодавстві. Уперше статус судді був закріплений на конституційному рівні. Було визнано, що суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (стаття 126). Це правило повністю відповідає встановленим європейським стандартам. Зокрема, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки (2010)¹⁹ передбачає, що «тлумачення закону, оцінювання фактів або доказів, які здійснюють судді для вирішення справи, не повинні бути приводом для кримінальної відповідальності, крім випадків злочинного наміру».

ВРП, здійснюючи свої повноваження щодо вжиття заходів із забезпечення авторитету правосуддя і незалежності суддів, отримала 312 запитів від суддів у 2017 році і 436 запитів у 2018 році. 125 і 317 запитів були розглянуті в 2017 і 2018 роках відповідно, і Верховний суд вжив заходів у 57 і 73 випадках відповідно. Закон надає ВРП ефективні

18 Згідно з висновком КРЄС № 10 (2007) усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, здійснення правосуддя, процесуальних законів і, в більш загальному сенсі, будь-якого законопроекту, який може вплинути на судову систему, його незалежність або може обмежувати гарантії доступу до правосуддя, повинні розглядатися парламентом лише після отримання висновку відповідної ради суддів.

19 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805afb78



механізми реагування на запити суддів про незаконне втручання в їхню діяльність. ВРП веде і оприлюднює на своєму офіційному вебсайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя; вносить до відповідних органів чи посадових осіб подання про виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів або підриває авторитет правосуддя; вносить на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя; звертається до прокуратури та органів правопорядку щодо надання інформації про розкриття та розслідування злочинів, вчинених щодо суду, суддів, членів їх сімей, працівників апаратів судів, злочинів проти правосуддя, вчинених судьями, працівниками апарату суду тощо (ст. 73 Закону про ВРП).

Маючи повноваження із забезпечення незалежності суддів, ВРП може вживати таких заходів як за власною ініціативою, так і у відповідь на запит судді, судів, органів і установ системи правосуддя. Крім того, подання ВРП про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів має бути розглянуте відповідним органом або посадовою особою протягом десяти днів, якщо інше не передбачено законом.

ВРП веде і оприлюднює на своєму офіційному вебсайті реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя²⁰. Цей реєстр регулярно оновлюється. Діяльність ВРП в цій галузі може бути оцінена позитивно, як спроба захистити законні інтереси суддів.

Аналіз роботи ВРП із захисту суддів від незаконного втручання свідчить про те, що форми неправомірного впливу на суд можуть мати різноманітний характер. Виходячи із загальної класифікації негативних впливів на судову систему загалом і на окремих суддів зокрема, можна виокремити дві групи факторів впливу – зовнішні і внутрішні. Перша включає в себе різні прояви неправомірного тиску на суд і спроби різних посадових осіб переконати суд прийняти бажане для них рішення. Зовнішні фактори можна також поділити на державні (спроби державних службовців та інших посадових осіб вплинути на рішення суду) і громадські (втручання громадськості через засоби масової інформації та інші форми в діяльність судової системи). Найбільш поширеними формами втручання в діяльність суддів, які порушують гарантії незалежності суддів, є, наприклад: внесення неправдивої інформації про вчинення злочину за статтею 375 Кримінального кодексу України (постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови) до Єдиного реєстру досудових розслідувань як засіб тиску на суддю; погрози і психологічний тиск на суддю з метою змусити його/її прийняття рішення; переказ коштів на рахунки судді; затримка досудового розслідування кримінальної справи щодо суддів; зловживання правом на подання дисциплінарної скарги щодо судді до ВРП тощо.

З моменту отримання зазначених повноважень, ВРП опублікувала дві щорічні доповіді про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Перша доповідь була опублікована в 2018 році (за 2017 рік)²¹. У ній були розкриті основні елементи незалежності суддів, вказано міжнародні стандарти захисту незалежності суддів, роз'яснено нову конституційну роль ВРП в цьому питанні. Це був перший комплексний документ про стан незалежності судової влади в Україні.

20 http://www.vru.gov.ua/add_text/203

21 http://www.vru.gov.ua/content/file/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%B7%D0%B0_2017_%D1%80%D1%96%D0%BA_.pdf

У 2019 році було оприлюднено другу щорічну доповідь (за 2018 рік)²². У ній більш предметно було розглянуто позитивні зміни, негативні випадки і ситуації та рекомендації. Перша частина доповіді стосується позитивних аспектів судових реформ в контексті їхнього впливу на захист незалежності судових органів (наприклад, створення Вищого антикорупційного суду, забезпечення принципу більшості суддів, що обираються їхніми колегами у складі ВРП, розвиток комунікації в межах судової системи тощо). Крім того, у доповіді вказано ситуації, які можуть становити ризик порушення або власне порушення судової незалежності, а також критерії для визначення ситуацій, які загрожують судовій (інституційній та функціональній) незалежності. Також сформульовані висновки і рекомендації для подальшого внесення змін до законодавства (щодо більш точного регулювання процедури порушення кримінальної справи щодо судді тощо) та вжиття організаційних заходів (охорона суду, комунікація зі ЗМІ тощо). Уже траплялися випадки незаконного переслідування суддів правоохоронними органами як спосіб шантажу і схиляння суддів до ухвалення рішень певного змісту. Щоб викоринити цю практику, необхідно посилити відповідальність посадових осіб прокуратури, НАБУ, Національної поліції України та інших державних органів за незаконний вплив на суддів. На думку ВРП, дуже негативним фактором є те, що випадки явного втручання в діяльність суддів розслідуються правоохоронними органами занадто повільно.

Подолання викликів та проблем, винесення питань на відкрите обговорення ВРП слід вважати реальним доказом розвитку ефективної системи інституційного захисту незалежності суддів. Ці заходи необхідно продовжувати з подальшим оцінюванням досягнутих успіхів (порівняння даних поточного періоду з попередніми роками).

Водночас украй важливо не лише фіксувати проблеми захисту незалежності судових органів, а й вирішувати питання підзвітності судових органів. Ці два виміри (незалежність та підзвітність) є невіддільними один від одного в сучасній концепції ефективної судової системи і становлять запоруку суспільної довіри до судової системи. На важливості цих понять постійно наголошують європейські організації, що працюють в галузі розробки стандартів ефективності судової діяльності.²³ Тому **ідея розширення сфери охоплення щорічної доповіді про стан забезпечення незалежності суддів, що розробляється ВРП, за рахунок висвітлення стану справ і проблем, пов'язаних з ефективністю судової діяльності, потребує подальшого обговорення:** облік робочого навантаження, незавершених справ, тривалість судового розгляду, дисциплінарне провадження щодо суддів, великі реалізовані проекти тощо. Це необхідно робити комплексно: з проведенням громадських обговорень; наведенням прикладів, огляду найбільш важливих та гучних справ, аналізом причин, що лежать в основі справ, та процесів, які тривали більше п'яти років тощо.

Іншим дуже важливим інструментом забезпечення незалежного функціонування судової системи та представлення її інтересів є участь ВРП в бюджетуванні обсягів фінансового забезпечення діяльності судової системи. Це повноваження, що з'явилося протягом судової реформи 2016 року, є новим для ВРП. Згідно з пунктом 16 ч.1 ст. 3 Закону про ВРП, ВРП бере участь у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя відповідно до Бюджетного

²² http://www.vru.gov.ua/content/file/%D0%A9%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D1%8C_%D0%B7%D0%B0_2018_%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf

²³ Див., наприклад, Софійську декларацію Європейської мережі рад юстиції 2013 року «Про незалежність та підзвітність суддів»; доповідь ЄМРЮ про незалежність, підзвітність та якість судової діяльності 2018-2019. <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/GA%2019/ENCJ%20IAQ%20report%202018-2019%20adopted%207%20June%202019%20final-july.pdf>



кодексу України. Таким чином, згідно з ч. 3 ст. 33 Бюджетного кодексу України, ВРП до 1 березня року, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності. Відповідно до бюджетного законодавства, ці завдання визначають основні пріоритети для фінансування судів на наступні 3 роки і враховуються під час розробки та затвердження Бюджетної декларації, яка є середньостроковим документом бюджетного планування, що визначає рамки бюджетування і показники Державного бюджету на середньострокову перспективу.

Це надзвичайно важливе повноваження дозволяє ВРП активно захищати пропозиції судової системи щодо її фінансування в процесі розробки Державного бюджету, співпрацювати з Кабінетом Міністрів України, який відіграє ключову роль у розподілі видатків Державного бюджету під час його розробки, отримувати бюджетні асигнування і покривати всі наявні стратегічні потреби судової системи. До судової реформи 2016 року ВРП не мала відповідних повноважень, що спричиняло скорочення витрат на судову систему Кабінетом Міністрів або Верховною Радою України під час підготовки та прийняття Державного бюджету. У судової влади не було ефективних інструментів для впливу на цю ситуацію, що призводило до систематичної нестачі коштів у судів для задоволення їхніх фінансових і організаційних потреб. Проте необхідно докласти багатьох зусиль, щоб зробити цю функцію дійсно значущою. Зважаючи на нинішній масштаб участі ВРП та її секретаріату у вирішенні бюджетних питань, що стосуються всієї судової системи, це повноваження ВРП залишається переважно формальним.

Слід зазначити, що в цілому функції представництва інтересів судової влади, підтримки діяльності судів і суддів здійснювалися низкою інших органів суддівського врядування відповідно до їхньої компетенції. Відповідно до Закону про судоустрій, ВККСУ має досить обмежені повноваження представляти судову систему в цілому, однак може здійснювати міжнародне співробітництво в межах своєї компетенції, що включає взаємодію з іноземними інститутами, проектами міжнародної технічної допомоги. ВРП також наділена аналогічними повноваженнями щодо міжнародного співробітництва (частина 2 статті 3 Закону про ВРП). Голова Верховного суду має певні функції щодо представництва судової системи. Таким чином, відповідно до Закону про судоустрій голова ВС представляє суд як орган державної влади та систему судів загальної юрисдикції у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями. Однак на практиці функції голови ВС з представлення інтересів судової системи є досить обмеженими, маючи переважно церемоніальний характер.

Основне навантаження з представництва інтересів суддів покладається на РСУ як вищий орган суддівського самоврядування між з'їздами суддів. Під час реформи РСУ втратила низку своїх повноважень з управління судовою системою, зокрема, щодо гармонізації нормативних актів, які регулюють організацію судової системи, представництва судової влади у бюджетному процесі, нагляду за діяльністю ДСА. Усі ці організаційні та управлінські повноваження були передані ВРП. Наразі РСУ має такі повноваження: розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів; розглядає питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань; здійснює контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів. За цей час РСУ вжила низку конкретних заходів, які слід оцінити позитивно, зокрема:

- у 2018 році РСУ розглянула більше 250 звернень суддів з питань, пов'язаних з незалежністю судових органів, на які РСУ відрегаувала в межах своєї компетенції. Більшість звернень стосувалася суддівської винагороди, втручання в здійснення правосуддя, порушення вимог щодо розподілу справ тощо;
- у рішенні РСУ від 19 листопада 2018 року № 78 визнається, що законодавчі ініціативи щодо можливого скорочення заробітної плати суддів є зазіханням на гарантії незалежності суддів і неприпустимі в демократичному суспільстві. Крім того, у вищевказаному рішенні РСУ підтримала позицію Пленуму Верховного Суду, виражену в рішенні від 16 листопада 2018 року щодо неприпустимості призупинення в 2019 році положень підпункту 3 пункту 24 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про судоустрій. Таким чином, РСУ спільно з іншими судовими органами домоглася того, що Верховна Рада України не прийняла рішення про скорочення суддівської винагороди в 2019 році;
- 2 липня 2018 року РСУ прийняла рішення № 40 щодо питань організації роботи слідчих суддів у неробочий час. Зокрема у вищевказаному рішенні передбачено, що оплата та компенсація роботи слідчих суддів і працівників апарату суду у неробочий час (вихідні та святкові дні), а також роботи у надурочний час, проводиться відповідно до положень Кодексу законів про працю України. Таким чином, РСУ вирішила важливу проблему забезпечення належної винагороди суддям і працівникам апарату суду, яка до цього довгий час не була вирішена;
- У червні 2019 року РСУ взяла участь у спільній заяві керівників суддівського врядування щодо ситуації, що склалася в судовій системі, підкресливши катастрофічну нестачу суддів у місцевих і апеляційних судах. Ця заява прискорила початок конкурсів на посади в місцевих і апеляційних судах, які були оголошені протягом одного або двох місяців після її публікації.

Однак голова РСУ Богдан Моніч зазначає, що «роль РСУ як вищого органу суддівського самоврядування в період між з'їздами суддів протягом останніх років значно ослабла. Сьогодні необхідно повернути йому деякі повноваження. Слід обговорити ідею надання РСУ певних повноважень у процедурах призначення суддів на адміністративні посади. Крім того, було б доцільно делегувати певні повноваження з надання консультативних висновків стосовно законодавчих ініціатив та відповідного законодавства з питань, що входять до компетенції РСУ». ²⁴

Якщо РСУ так і залишиться позбавленою впливу на адміністративні процеси в судовій системі, можна посилити представницькі та комунікаційні напрямки її діяльності. Наприклад, коли в судах виникають конфлікти, судді часто звертаються до РСУ, яка змушена втручатися і має успішний досвід вирішення таких питань, але при цьому, на жаль, орган позбавлений ефективних повноважень у цій сфері. Як також зазначає голова РСУ Б. Моніч: «ВРП є конституційним органом, що опікується здійсненням дисциплінарного провадження щодо суддів і забезпечення незалежності судової влади. Реалізація цього повноваження є дуже складною і вимагає докладання багатьох зусиль і залучення значних ресурсів. Що стосується повсякденної діяльності суддів, загроз для їхньої незалежності, випадків зовнішнього тиску чи втручання в судову діяльність, судді передають ці питання на розгляд РСУ як органу самоврядування, який у першу чергу представляє їхні інтереси. Але проблема полягає в тому, що РСУ не має формальних повноважень займатися цими справами. З іншого боку, суддям важко очікувати ефективного розслідування подібних ситуацій і швидкої реакції з боку ВРП, яка зазвичай

²⁴ Зустріч Б. Моніча з експерткою «ПРАВО-JUSTICE» Р. Молієне 15 липня 2019 року.



перевантажена багатьма іншими питаннями. Так само зазвичай суди звертаються до РСУ з питаннями, пов'язаними з управлінням ресурсами, як людськими, так і фінансовими/матеріальними. Але РСУ не має офіційних повноважень ефективно реагувати і контролювати ДСА. Водночас голова ДСА бере участь у засіданнях РСУ та з'їздах суддів, відповідає на питання і звітує (оскільки під час таких зустрічей обговорюється більшість питань, що надійшли з різних судів), хоча і є підзвітним ВРП».²⁵

Зважаючи на вищевказане, з аналізу всієї системи як механізму можна дійти висновку, що de facto функціонування системи врядування в аспекті належного представництва судових органів не можна вважати абсолютно задовільним. Це обумовлено як об'єктивними причинами (складна система управління з надмірною кількістю органів), так і суб'єктивними факторами (відсутність належного керівництва²⁶, ефективної координації та співпраці, конкурентного підходу інститутів).

Слід зазначити, що конституційний статус ВРП передбачає повноваження і компетенцію **представляти інтереси судової системи в цілому**, тобто незалежно від/поряд з конкретними функціями, чітко зазначеними в законодавстві. **Необхідно й надалі розвивати таке сприйняття, яке забезпечує не формальне, а цілком реальне та ефективне представництво судової влади у відносинах з іншими органами влади, гарантуючи незалежність та підзвітність судової влади і забезпечуючи ефективну співпрацю всіх учасників механізму управління судовою системою.** З огляду на це, до питання можливого перерозподілу повноважень між ВРП і РСУ слід застосовувати критичний підхід. Цей підхід повинен брати до уваги комплексну компетенцію ВРП, що визначена законом (дисциплінарне провадження, призначення суддів тощо), і що призводить у результаті до величезної кількості дисциплінарних справ, які необхідно розглянути, відсутності належної кількості суддів і необхідності впорядкування процедур заповнення вакансій суддів, вирішення питання переведення суддів тощо. Цей підхід також повинен брати до уваги, що РСУ, будучи органом самоврядування, що передусім націлений на представлення інтересів і потреб судової системи, сприймається суддями як основний орган, який повинен займатися усіма важливими питаннями управління судами, комунікаційною діяльністю, потребами у навчанні, кадровими питаннями, справедливим розподілом ресурсів тощо.

Слід зазначити, що деякі важливі кроки, спрямовані на покращення координації в межах суддівського врядування, вже зроблені. Хорошим прикладом спроби координувати розвиток судової системи за підтримки міжнародних донорських організацій є створення Міжнародної консультативної ради (МКР) при ВРП (рішення ВРП від 13 червня 2017 року, № 1548/0/15-17). Це постійно діючий колегіальний дорадчий орган, який сприяє налагодженню відносин між національними та іноземними органами та установами системи правосуддя, а також міжнародними організаціями; надає консультативну, експертну, технічну, іншу підтримку ВРП, органам та установам системи правосуддя з питань їхньої діяльності з метою використання найкращих зразків міжнародного досвіду для реалізації цілей та завдань судової реформи, передбачених Стратегією; забезпечує інформування громадськості та міжнародної спільноти про стан впровадження судової реформи, діяльність судової влади та суміжних правових інститутів в Україні тощо. Членом МКР може бути представник національної, іноземної, міжнародної установи чи організації, яка співпрацює з національними органами та установами системи

25 Зустріч Б. Моніча та членів РСУ з експертами «ПРАВО-JUSTICE» Р. Молиєне 14 листопада 2019 року.

26 Проф. Микола Онищук, голова НШС: «Говорячи про суб'єктивні аспекти суддівського врядування, його лідерам і членам інколи бракує лідерських якостей, стратегічного підходу, опору деяким політичним впливам. Ці аспекти стали перешкодою для ефективного реформування». Зустріч експертів «ПРАВО-JUSTICE» з М. Онищуком 16 липня 2019 року.

правосуддя, надає експертну, консультативну, технічну або матеріальну допомогу з метою розвитку судової влади в Україні. МКР дає можливість обговорювати проблеми судової системи України в контексті проведення реформ, узгоджувати спільні дії та залучати більш адресну донорську підтримку, координувати діяльність різних органів. Діяльність цього органу пов'язана з найважливішими галузями судової реформи²⁷ і може сприяти більш швидкому прогресу.

Ще одним прикладом координації зусиль усіх учасників суддівського врядування є багатосторонній Меморандум про взаємодію та співпрацю представників системи правосуддя України, який був підписаний ВРП, ВСУ, ВККСУ, ДСА, НШСУ, РСУ за ініціативою ВРП 27 квітня 2018 року. У Меморандумі зазначено, що основними формами співпраці представників системи правосуддя України є: робочі наради керівників, оперативний обмін інформацією, матеріалами та документами; створення комітетів, робочих груп, комісій з конкретних галузей та питань; проведення круглих столів, конференцій. Меморандум підкреслює взаємну відповідальність усіх судових органів за виконання спільних рішень і підтримку ініціатив один одного.

Ще одним прикладом позитивної спроби ВРП сприяти діалогу і об'єднанню зусиль для розвитку судової системи є створення Консультативної ради голів судів та Комунікаційного комітету системи правосуддя в 2016 році. До складу останнього входять представники всіх органів суддівського врядування/самоврядування, голови судів. Ці органи є важливою платформою для обговорення проблем судової системи та її стратегічних завдань.

Можна констатувати, що було досягнуто значних успіхів у реалізації цілей Стратегії щодо надання органам судової влади повноважень з представництва судової гілки (60% для обох вищезгаданих результатів). Поряд із цим необхідно забезпечити більш чіткий **розподіл повноважень, розширення співробітництва, координацію діяльності всіх органів суддівського врядування та самоврядування, а також оптимізацію керівництва в сфері суддівського врядування.**

4. Детально проаналізовано питання створення ЄОСВ, шляхом об'єднання функцій і повноважень ВРЮ, ВККСУ та частково РСУ, визначено структуру такого конституційного органу відповідно до його функціонального навантаження.

Як зазначалося вище, значна кількість органів суддівського самоврядування/врядування іноді створює додаткові перешкоди для ефективного функціонування системи врядування. Органи, які мають схожі повноваження або ж повноваження, що інколи частково перехрещуються, неминуче починають конкурувати, концентруючи увагу на встановленні/посиленні своєї ролі і влади в системі, сперечаючись про свою компетенцію, обов'язки тощо.

В Україні можна визначити щонайменше 6 органів суддівського самоврядування/врядування (ВРП, ВККСУ, ДСА, НШСУ, з'їзд суддів, РСУ). Важко провести чітке розмежування повноважень усіх цих інституцій, оскільки деякі з них виконують подібні функції, маючи різні повноваженнями. Як згадувалося вище, ВРП, наприклад, як конституційний орган, офіційно уповноважений захищати незалежність судової влади. З іншого боку, РСУ, як орган самоврядування, що складається з представників судової системи, обраних колегами, має повноваженнями представляти інтереси суддів, розглядаючи питання, пов'язані з правовим захистом і незалежністю суддів (частина 8 ст. 133 Закону про судоустрій).

²⁷ Див., наприклад, протокол останнього засідання МКР, яке відбулося 11 вересня 2019 року.



ВККСУ, ВРП і НШСУ, маючи особливі повноваження, беруть участь у різних етапах судової реформи, яка триває вже понад 4 роки. Призначенням суддів опікується ВККСУ, але за участі ВРП на заключному етапі. Ця процедура зазнала критики за те, що вона потребує багато часу, є складною і сприяє виникненню деяких сумнівів у дотриманні принципу прозорості.²⁸ Стратегічним плануванням та бюджетними питаннями займається ДСА під керівництвом ВРП, яке хоч і визначене в законодавстві, проте не завжди є ефективним. Суди скаржаться на те, що вони не знають принципів і критеріїв розподілу бюджету в межах системи. ДСА стверджує, що бюджет був попередньо ухвалений ВРП (таким чином, саме вона повинна взяти на себе відповідальність за остаточне рішення), а ВРП заявляє, що насправді ДСА уповноважена законом забезпечувати матеріальну, технічну та фінансову підтримку судів, фактично маючи всі необхідні ресурси для планування бюджету (тоді як у ВРП стратегічним плануванням наразі займається лише одна людина), і тому саме вона несе відповідальність за правильний розподіл ресурсів.

Зазначені приклади свідчать про те, що система суддівського врядування та самоврядування, що все ще характеризується деякими фрагментарними аспектами, не завжди сприяє ефективному адмініструванню судової системи та проведенню необхідних реформ. Більш того, представники вищезазначених установ визнають, що їм інколи бракує ефективності спільних дій, представлення інтересів судової влади, співпраці, консолідованої комунікації з громадськістю та засобами масової інформації.

У 2010 році експерти Венеціанської комісії зробили такі зауваження щодо Закону про судоустрій (редакція 2010 року): «Закон закладає дуже складну організацію системи суддівського самоврядування – таку складну, що подеколи вона просто заплутує. Деякі схожі чи навіть ідентичні функції віднесені до повноважень аж трьох органів – з'їздів суддів, конференцій суддів і РСУ. Рішення кожного з цих органів є обов'язковими. Більш того, хоча ргіта facіе вся система здається вкрай демократичною, існування низки органів зі схожими чи навіть однаковими функціями руйнує авторитет кожного з таких органів. За таких умов необхідно буде забезпечити, щоб система, яку вважають дуже демократичною, на практиці не призвела до появи дуже слабких інститутів, рішення яких будуть скасовані набагато впливовішими державними органами».²⁹

Таким чином, є підстави для міркувань про те, чи буде ефективним реформування всієї системи суддівського врядування шляхом об'єднання повноважень деяких існуючих інституцій та наділення ВРП, в якій домінують судді, і яка вже має повноваження із забезпечення незалежності суддів, а також з формування суддівського корпусу, включаючи відбір, призначення, оцінювання та підготовку суддів, додатковими повноваженнями. Як зазначалося вище, наразі було зроблено деякі кроки в напрямку такого механізму шляхом розширення повноважень ВРП під час судової реформи 2016 року, що наблизило її до моделі незалежного, впливового і авторитетного органу, що стоїть на чолі судової системи. З іншого боку, в Україні продовжують діяти ВККСУ і органи суддівського самоврядування, передбачені Конституцією. Окремо слід підкреслити, що ВККСУ і ВРП на сьогодні мають велике навантаження. Так, станом на 1 серпня 2019 року ВККСУ оцінила лише половину суддів, які повинні пройти процедуру оцінювання. У липні-серпні 2019 року ВККСУ оголосила кілька великих конкурсів

28 Див. більше про реформування судової системи в частині 3 Розділу I.

29 Спільний висновок щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Венеціанської комісії та Дирекції з співпраці Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи. Ухвалений Венеціанською комісією на 84-ій Пленарній сесії (Венеція, 15-16 жовтня 2010). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)026-e)

на заміщення посад у судах, включаючи місцеві та апеляційні суди. Інші процедури, ініційовані ВККСУ, також необхідно завершити.³⁰ Тому ліквідацію цього органу слід розглядати в контексті вищезгаданих процесів.

Таким чином, можна констатувати, що результат, спрямований на оптимізацію суддівського врядування, включаючи шляхом створення єдиного органу суддівського врядування з об'єднаними функціями і повноваженнями кількох інституцій, було частково досягнуто (50%) – зокрема, у частині, що стосується визначення повноважень ВРП на конституційному рівні.

Ідея зробити судове управління більш ефективним, а повноваження і компетенції більш сконцентрованими задля уникнення дублювання функцій та прогалин, нещодавно обговорювалася на різних заходах та в експертних звітах за результатами аналізу практики ЄС та інших країн і стандартів.³¹ Тут можна використовувати досвід і моделі країн ЄС, наприклад, Вищої ради магістратури Португалії (Conselho Superior da Magistratura), Генеральної ради судової влади Іспанії (Consejo general del Poder Judicial), які уповноважені призначати суддів, вирішувати питання кар'єрного просування, здійснювати дисциплінарні провадження, надавати юридичні висновки щодо законопроектів.³² Закон про ВРП дозволяє їй створювати в межах своєї структури органи для здійснення своїх повноважень, і перелік цих повноважень не є вичерпним в Конституції України. Таким чином, **інтеграція ВККСУ до ВРП здається логічною і послідовною. Вона дозволить об'єднати повноваження з відбору та призначення суддів у межах однієї установи (ВРП) відповідно до рекомендацій європейських інституцій, що працюють в сфері забезпечення незалежності суддів і верховенства права.** Одним із ключових аспектів у цьому питанні буде склад такого органу – більшість мають складати судді, які обираються іншими суддями. Якщо цей орган задовольнятиме таку умову про більшість суддів у його складі, його можна було б вважати адекватним інструментом здійснення суддівського самоврядування.

Крім того, можна було б розглянути більш чітке розмежування повноважень між ВРП і РСУ, якщо РСУ все ж залишатиметься окремим органом. Також можна розвинути лідерський потенціал РСУ як вищого органу суддівського самоврядування, діяльність якого передбачена Конституцією України. Очевидно, що РСУ має наміри і ресурси для більш активного захисту інтересів судової влади і окремих суддів, але згідно з положеннями законодавства про судоустрій РЄ не має реальних інструментів впливу на ситуацію. Таким чином, можна було б розглянути питання про **розширення повноважень РСУ в сфері представництва і захисту інтересів суддівського корпусу, при цьому надавши ВРП можливість зосередитися на конституційних повноваженнях зі здійснення управління врядуванням, поліпшення стратегічного планування, сприяння реформам, забезпечення підзвітності і незалежності судової влади, здійсненні дисциплінарних проваджень і напрацюванні практик, формуванні суддівського корпусу.**

30 Див. більше у частині 5 Розділу I.

31 Наприклад, Звіт групи експертів про відбір та оцінювання суддів в Україні, листопад 2018 року (ПРАВО-JUSTICE); обговорення експертів, які взяли участь у круглому столі-дискусії на тему «Добір кандидатів на посади суддів Верховного Суду та Вищого антикорупційного суду України: практика, отримані уроки та перспективи на майбутнє», який відбувся 25 червня 2019 року. Захід організовано Програмою USAID «Нове правосуддя» та Проектом ЄС «ПРАВО-Justice» за фінансової підтримки Європейського Союзу.

32 Детальніше про склад і компетенції судових рад різних країн-членів ЄС можна дізнатися на вебсайті Європейської мережі рад юстиції (ЄМРЮ). <https://www.encj.eu/members>



Частина 2. Склад органів суддівського врядування

5. Більшість членів органів системи суддівського самоврядування обираються суддями
6. Встановлені прозоріші процедури визначення представницької квоти та призначення делегатів на з'їзд суддів
7. Визначено принципи представництва суддів та представників інших правових інститутів (прокурорів, адвокатів, тощо) в складі відповідних органів врядування
8. Розширено вимоги, у тому числі етичні, до членів органів суддівського врядування³³

Як було зазначено в Резолюції 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інститутів в Україні»: «Склад Вищої ради юстиції суперечить принципу розподілу влади і також підриває незалежність судової системи. Тому Асамблея просить внести зміни до відповідних законів та реально усунути представників Верховної Ради, Президента України та прокуратури від членства у Вищій раді юстиції. На період, поки зміни не будуть внесені, ці три інституції повинні призначити до Вищої ради юстиції неполітичних членів».³⁴

Схожі коментарі були зроблені Венеціанською комісією: «...склад Вищої ради юстиції все одно не відповідає європейським стандартам, оскільки з 20 членів Вищої ради юстиції лише 3 є суддями, що обираються самими суддями... У чинному складі Вищої ради юстиції, один суддя є її членом за посадою (Голова Верховного Суду) і деякі з членів, призначених Президентом та парламентом є *de facto* суддями або колишніми суддями. Разом з міністром юстиції та генеральним прокурором 50% членів Вищої ради юстиції є такими, що призначаються виконавчою чи законодавчою владою. У зв'язку з цим не можна назвати склад Вищої ради юстиції таким, значну частину якого складають судді».³⁵

Це питання розглядалося в Європейському суді з прав людини (*Волков проти України*)³⁶. Суд звернув увагу на той факт, що суддів повинні обирати судді, а не Парламент і не Президент України. На думку Суду, члени Вищої ради юстиції повинні виконувати свої функції на постійній основі на повну ставку у штаті, оскільки робота і отримання заробітної плати не у Вищій раді юстиції спричиняє їхню залежність від основного місця роботи, а також може призвести до порушення вимоги незалежності і безсторонності, про яке йдеться у частині 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Для вирішення цієї проблеми у 2016 році були внесені зміни до ст. 131 Конституції України, хоча їм передували й інші кроки щодо вдосконалення процесу відбору та статусу членів Вищої ради юстиції. Склад цього органу було реформовано після набрання чинності Законом України «Про забезпечення права на справедливий суд», який вніс суттєві зміни у механізм формування цього конституційного органу.

33 Ці 4 результати були проаналізовані разом, зважаючи на їхню взаємопов'язаність: їхня спільна мета – узгодити склад органів суддівського врядування з європейськими стандартами, забезпечити справедливе представництво суддів, ефективне представництво громадськості і затвердити підвищені вимоги до членів судової системи.

34 Резолюція 1862 (2012) Парламентської асамблеї Ради Європи «Про функціонування демократичних інститутів в Україні». <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18068&lang=en>

35 Спільний висновок щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» Венеціанської комісії та Дирекції зі співпраці Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи, ухвалений Венеціанською комісією на 84-ому пленарному засіданні (Венеція, 15-16 жовтня 2010 р.). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)029-e)

36 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-115871%22%5D%7D>

По-перше, Вища рада юстиції стала постійно діючим колегіальним органом (до цього її члени поєднували свої функції з іншою роботою, яка була основним місцем роботи). По-друге, були введені конкурентні умови виборів членів на основі принципів верховенства права, прозорості та публічності, політичного нейтралітету. Також були посилені вимоги до членів: відповідно до статті 6 вищезгаданого Закону (в редакції 2015 року), на посаду члена Вищої ради юстиції може бути призначений суддя, який має стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, або суддя у відставці; члени зобов'язані виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, а також дотримуватися встановлених для судді етичних стандартів. По-четверте, була покращена процедура відбору членів Верховною Радою України, Президентом України та іншими суб'єктами.

Однак ці питання були остаточно вирішені протягом судової реформи 2016 року. Таким чином, було змінено склад реформованої Вищої ради правосуддя, скорочено строк повноважень, підвищено вимоги до компетенції, стажу роботи і політичної нейтральності його членів:

- Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду входить до складу Вищої ради правосуддя за посадою.
- Члени Вищої ради правосуддя обираються (призначаються) строком на чотири роки. Одна й та сама особа не може обіймати посаду члена Вищої ради правосуддя два строки поспіль.
- На посаду члена Вищої ради правосуддя може бути обраний (призначений) громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту та стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'ятнадцяти років, належить до правничої професії та відповідає критерію політичної нейтральності.
- Члени Вищої ради правосуддя у своїй діяльності та поза її межами повинні дотримуватися встановлених для судді етичних стандартів (статті 5, 6 Закону про ВРП).

Таким чином, склад ВРП було змінено відповідно до європейських стандартів: до її складу входить не менше 50% суддів, які обираються іншими суддями (включаючи ex officio члена Верховного суду); було суттєво покращено механізм відбору членів ВРП з метою посилення їх незалежності і політичної нейтральності. Однак за даними неурядових організацій і незалежних спостерігачів, незважаючи на зусилля в межах реформи, елементи політичного тиску на членів ВРП все ще зберігаються.

Протягом 2015-2016 рр. так само відбувалися зміни в складі ВККСУ. Законом про справедливий суд було змінено склад і механізм формування ВККСУ, хоча слід зазначити, що ці зміни не були значними. По-перше, строк повноважень членів ВККСУ був збільшений з трьох до чотирьох років. По-друге, міністр юстиції був позбавлений повноваження призначати членів, натомість право обирати двох членів отримав з'їзд адвокатів. По-третє, склад ВККСУ було збільшено з 11 до 16 членів. По-четверте, були введені більш детальні та прозорі процедури відбору членів. Нарешті, було затверджено, що ВККСУ працює в складі двох палат – кваліфікаційної та дисциплінарної.



Після внесення цих змін склад ВККСУ (всього 16 членів) відповідає вищезгаданім європейським стандартам, які вимагають, щоб принаймні половина членів органу була представлена суддями, яких обрали інші судді: 8 членів (судді або судді у відставці) обираються з'їздом суддів України, 2 члени – з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 2 члени - з'їздом адвокатів України; 2 члени - Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; 2 члена (не судді) – головою ДСА. Крім того, більш широке представництво інших професій забезпечується наявністю представників з-поміж адвокатів, професорів права, осіб, які призначаються Омбудсманом і ДСА.

З іншого боку, критика діяльності ВККСУ з боку громадськості викликана переважно ігноруванням негативних висновків Громадської ради доброчесності³⁷ щодо суддів, які пройшли повторне оцінювання кваліфікації і процедуру відбору, а також звинуваченнями щодо непорядності деяких членів. Немає жодних сумнівів у тому, що органи, уповноважені відбирати суддів і приймати рішення про їхню доброчесність, повинні складатися з осіб, які мають бездоганну репутацію і чії статки не викликають жодних питань. З огляду на це процедури відбору членів ВККСУ повинні бути покращені таким чином, щоб особи, призначені відповідними установами, відповідали найвищим вимогам доброчесності.

РСУ, як вищий орган суддівського самоврядування між з'їздами суддів, складається виключно з суддів, які обираються їхніми колегами: 1) одинадцять суддів від місцевих загальних судів; 2) чотири судді від місцевих адміністративних судів; 3) чотири судді від місцевих господарських судів; 4) чотири судді від апеляційних судів з розгляду цивільних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення; 5) два судді від апеляційних адміністративних судів; 6) два судді від апеляційних господарських судів; 7) по одному судді від вищих спеціалізованих судів; 8) чотири судді Верховного Суду. Варто зазначити, що в межах судової реформи у 2016 році було досягнуто баланс у представництві суддів різних судів в РСУ. До цього склад РСУ не передбачав пропорційного представництва суддів місцевих загальних судів, які мали чисельну перевагу в судовій системі, на відміну від суддів місцевих адміністративних і господарських судів.

Проте незважаючи на те, що члени ВРП та ВККСУ обираються суддями і обираються/призначаються іншими установами, професійними співтовариствами, склад цих органів все ж зазнав критики, оскільки de facto не представляє громадянське суспільство з огляду на характер і процедуру призначень (політизація призначень, члени представляють лише професійні спільноти тощо). **Виходячи з практики європейських країн, рекомендується розглянути питання про забезпечення реальної та справжньої участі представників громадянського суспільства в формуванні складу органів суддівського врядування. Роль представників громадянського суспільства при формуванні складу ВККСУ і ВРП повинна бути розширена до рівня ролі представників професійних спільнот (адвокатів, прокурорів, науковців), щоб вони могли реально впливати на процеси відбору та оцінювання суддів.** Тому на подальших етапах реформи судової системи варто розглянути можливість внесення змін до положення про склад і порядок формування органів суддівського врядування з метою забезпечення широкого представництва громадськості в цих установах – як стосовно спеціалізації представників (різні професії, соціальний стан), так і способу їх відбору/вибору. Для ефективного представництва співвідношення таких членів має

37 Див. більше у частині 4 Розділу I.

сягати майже 50 відсотків, але згідно з європейськими стандартами судді мають складати більшість.

Варто зазначити, що Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» передбачав створення Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ)³⁸, яка надає допомогу ВККСУ під час конкурсів на заміщення вакантних посад суддів спеціалізованих антикорупційних судів. Робота ГРМЕ під час відбору суддів Антикорупційного суду в 2018-2019 роках була високо оцінена українською громадськістю. ГРМЕ складалася з 6 відомих іноземних юристів, які мали бездоганну репутацію. Всі вони мали досвід антикорупційної діяльності в своїх країнах і були рекомендовані міжнародними організаціями. Вони допомагали ВККСУ в оцінюванні доброчесності кандидатів (законності джерел походження майна кандидата або його/її родини; відповідності способу життя кандидата його/її статусу і задекларованому доходу). Варто відзначити, що вимогливість, ефективність і об'єктивність ГРМЕ були відзначені як ВККСУ, так і іншими державними органами та представниками громадськості. З огляду на успішний досвід ГРМЕ можна було б додатково обговорити ідею створення аналогічного органу в рамках ВРП для відбору членів до органів суддівського врядування.

На основі вищевказаного можна констатувати, що цілі Стратегії щодо вдосконалення складу органів, відповідальних за формування суддівського корпусу, в контексті квоти суддів, розширеного представництва інших професій, більш пропорційного представництва судів в РСУ були в цілому виконані, тобто були досягнуті результати 5, 6, 7 (100%). Рівень досягнення результату стосовно підвищення вимог до членів цих органів (результат 8) вважатиметься частковим (50%), оскільки необхідно вдосконалити подальші заходи із забезпечення більш ефективного та реального представництва громадськості і запровадити процедури, що гарантуватимуть обрання/призначення членами відповідних органів лише тих осіб, які відповідають найвищим стандартам доброчесності та політичної нейтральності.

Частина 3. Управління апаратом судів

9. Вдосконалено систему управління апаратом судів

У статті 155 Закону про судоустрій зазначено, що організаційне забезпечення роботи суду здійснює його апарат, який очолює керівник апарату. Положення про апарат суду розробляється на підставі типового положення про апарат суду та затверджується зборами суддів відповідного суду. Типове положення про апарат суду затверджує ДСА за погодженням із ВРП. Керівника апарату місцевого суду, його заступника призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади начальник відповідного територіального управління ДСА, а керівників апаратів апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду, їх заступників призначає за погодженням голови відповідного суду на посаду та звільняє з посади Голова ДСА. Структура і штатна чисельність апаратів місцевих судів за погодженням із головою суду затверджуються відповідним територіальним управлінням ДСА, апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів - ДСА за погодженням з головою суду в межах видатків на утримання відповідного суду.

Тому важливо відзначити, що Закон про судоустрій заклав правову основу для більш комплексного та систематичного регулювання діяльності апарату судів. У цьому контексті ДСА отримала особливо важливу роль з управління апаратом судів, який скла-

38 Див. більше у частині 4 Розділу I.



дається з державних службовців (вони є частиною загальної системи державної служби), працівників, які працюють на основі трудових договорів, і помічників суддів (вони не входять до загальної системи державної служби і набираються/призначаються самими суддями без проведення відкритого конкурсу).

Ефективне управління апаратом судів повинне забезпечувати баланс робочого навантаження суддів (це стосується переважно помічників суддів), ефективне ведення діловодства щодо судових справ: реєстрацію, розподіл, ведення записів, оперативне вручення повісток, управління даними в інформаційній системі тощо і надання клієнтам судів послуг хорошої якості.

Тому важливо створити ефективну систему конкретних заходів з управління: прийняття рішення про чисельність апарату судів на основі об'єктивних критеріїв (робочого навантаження); підбір кваліфікованого персоналу; проведення тренінгів; проведення управління ефективністю з регулярним оцінюванням; забезпечення кар'єрного просування на основі досягнутих результатів; прийняття типових посадових інструкцій і регламентів; розробка принципів обслуговування клієнтів; підвищення лідерських компетенцій керівників апаратів.

Під час зустрічей з представниками судів, РСУ, ВРП постійно згадувалася відсутність вищезазначених заходів та системного підходу до управління апаратом суду. Під час розмови з представниками ДСА останніми не було названо жодних конкретних систематичних заходів, за винятком прийняття типових положень про апарат суду і забезпечення відповідної кількості помічників суддів. Згідно з інформацією ДСА, кількість помічників суддів є достатньою (наразі помічників більше, ніж суддів)³⁹. Кількість допоміжного персоналу залежить від робочого навантаження, додаткових обов'язків судді (членство в органах самоврядування тощо). Інколи це може спричиняти невідповідність з робочим навантаженням і ставити суддів у нерівне становище (наприклад, зміни обов'язків судді, коли суддя більше не має якихось додаткових зобов'язань, пов'язаних із самоврядуванням, але в нього залишається додатковий помічник, оскільки помічники не можуть бути працевлаштовані тимчасово).

Згідно з останніми даними (за 2016 рік) бази даних СЕРЕJ, число працівників апарату, які не є суддями, на одного суддю становить 3,79, що свідчить про невелике зниження, порівнюючи з 2012 роком, коли воно становило 5,23 працівників апарату, які не є суддями, на одного суддю. Однак, якщо подивитися на середні показники по Європі, середній показник 3,87 працівників апарату, які не є суддями, на одного суддю, то складається враження, що співвідношення суддів і працівників апарату, які не є суддями, в Україні дуже близький до середнього європейського. З іншого боку, кількість працівників апарату, які не є суддями, слід розглядати не тільки відповідно до кількості суддів, але також з урахуванням компетенції працівників апарату, які не є суддями, кількістю справ, процедурних аспектів тощо.

РСУ працює над розробкою типових посадових інструкцій і регламентів для працівників апарату суду. Крім того, присутнє сильне бажання прийняти стандарти обслуговування клієнтів і рекомендації для підтримки вразливих груп, які беруть участь у судових провадженнях.

39 Зустріч експертів PJ з Л. Гізатуліною, заступником голови ДСА; О. Слоницьким, начальником відділу управління з інформатизації та судової статистики; А. Поліщук, начальником відділу діловодства та архіву суду; В. Пастуховою, в.о. керівника прес-служби; Н. Мокаревою, головним спеціалістом з міжнародного співробітництва; О. Ігнатченко, начальником відділу міжнародного співробітництва, в рамках МТЕ 16 липня 2019 р.

Таким чином, слід зазначити, що були зроблені деякі позитивні кроки з розвитку системи управління апаратом суду, хоча загальний результат можна вважати досягнутим лише частково (50%).

Рекомендовано **продовжувати роботу над забезпеченням ефективної системи вищезазначених заходів з управління зокрема щодо таких питань: проведення управління ефективністю з регулярним оцінюванням; прийняття типових посадових інструкцій і регламентів; розробка клієнтоорієнтованих принципів обслуговування; підвищення лідерських компетенцій керівників апаратів.**

Частина 4. Об'єктивність та прозорість системи кар'єрного просування суддів

10. Забезпечено прозорі механізми внутрішньої системи перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур

Питання внутрішньої системи перегляду професійної придатності в сучасному українському контексті слід розглядати в двох аспектах: як унікальний одноразовий процес перегляду професійної придатності більше 5500 чинних суддів (відбір)⁴⁰ і як регулярне оцінювання роботи, що має зовсім іншу природу⁴¹. Ідея системного перезавантаження судової системи, що об'єднує як обов'язкове одноразове оцінювання («перегляду професійної придатності») чинних суддів для підтвердження їхньої придатності продовжувати виконання своїх суддівських обов'язків, так і абсолютно новий спосіб відбору, призначення/кар'єрного просування суддів, а також систему регулярного оцінювання ефективності роботи, стала панівною в уявленні про нову і «чисту» судову систему, здатну ефективно гарантувати право на справедливий суд як один з ключових аспектів верховенства прав.

Нові процедури перегляду професійної придатності були встановлені в лютому 2015 року з набранням чинності Законом про справедливий суд. Відповідно до прикінцевих та перехідних положень цього Закону, ВККСУ проводить первинне кваліфікаційне оцінювання суддів з метою прийняття рішень щодо можливості здійснення ними правосуддя у відповідних судах, починаючи з суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Якщо за результатами первинного кваліфікаційного оцінювання можливість здійснення суддею правосуддя у відповідному суді не підтверджена, він відстороняється від здійснення правосуддя та направляється для перепідготовки до НСШ із подальшим проведенням повторного кваліфікаційного оцінювання. Непідтвердження можливості здійснення правосуддя у відповідному суді за результатами повторного кваліфікаційного оцінювання є підставою для висновку ВККС про направлення рекомендації до ВРП для вирішення питання щодо внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги.

Дуже важливим аспектом оцінювання суддів в Україні є активне залучення/участь громадянського суспільства, яке було одним з очікувань і запитів громадськості та, водночас, інструментом підвищення довіри до судової системи. ГРД – це орган, до якого

40 У цьому звіті поняття «перегляд професійної придатності» і «первинне кваліфікаційне оцінювання», як це передбачено в законі, використовуються в якості синонімічних термінів, які описують унікальну одноразову обов'язкову процедуру перевірки можливості чинних суддів здійснювати свої функції, враховуючи їхній професіоналізм і добросовісність, що можна також описати як відбір.

41 Регулярне оцінювання ефективності не входить в цей напрямок діяльності. Воно більше пов'язано з Розділом II Плану дій (Підвищення професійного рівня суддів). Отже, цей аспект буде розглянуто в контексті напрямку діяльності 2.1. Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи.



входять представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності. ГРД було створено з метою сприяння ВККСУ у встановленні відповідності кандидата на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності. ГРД надає ВККСУ інформацію або висновки з цього приводу. ГРД не уповноважена перевіряти дотримання (юридичних або інших професійних) критеріїв компетентності. Її висновки не є обов'язковими для ВККСУ. Однак якщо ГРД у своєму висновку визнає, що кандидат не відповідає критеріям професійної етики і доброчесності, ВККСУ може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане кваліфікованою більшістю, тобто не менше ніж одинадцятьма її членами з шістнадцяти.

Процедура первинного кваліфікаційного оцінювання суддів була введена поетапно. Рішенням ВККСУ від 28 січня 2016 року було проголошено проведення первинного кваліфікаційного оцінювання суддів, які звернулися до ВККСУ з заявами про рекомендації для безстрокового призначення. До списку увійшли 100 суддів місцевих загальних судів, повноваження яких закінчилися в 2015 році. Було визначено строки їхнього оцінювання: з 17 лютого по 31 березня 2016 року включно. 22 березня 2016 ВККСУ вирішила провести в квітні-червні 2016 року первинне кваліфікаційне оцінювання апеляційних судів і затвердила список суддів, яких буде оцінено, графік первинного оцінювання та перелік завдань для анонімної письмової перевірки. Результати первинного кваліфікаційного оцінювання станом на 9 червня 2016 року доступні на вебсайті ВККСУ⁴². Аналіз цих даних показує, що тільки 60% суддів проходять оцінювання з першої спроби, а 5% не підтверджують здатність здійснювати правосуддя. Значна кількість суддів (13%) були звільнені до початку або протягом оцінювання, використовуючи своє право на добровільний вихід на пенсію (відповідно до статті 120 Закону про судоустрій).

Головною проблемою вищезгаданого законодавства від 2015 року було те, що воно не передбачало чіткого механізму звільнення суддів. Крім того, протягом 2015-2016 років судді та органи суддівського самоврядування досить серйозно виступали проти первинного кваліфікаційного оцінювання, що було відображено, зокрема, в тривалій незгоді РСУ з порядком та методологією оцінювання та затримці з боку ВККСУ ініціювання відповідних процедур. Правоохоронні органи також надавали інформацію про суддів досить повільно і вибірково. Протягом 2015-2017 років близько 2470 суддів були звільнені за власним бажанням, оскільки не хотіли проходити процес кваліфікаційного оцінювання. Це склало приблизно 28% від загального числа суддів на момент початку процедур оцінювання.

У 2016 році вступила в силу нова редакція Закону про судоустрій, стаття 83 якого передбачає, що кваліфікаційне оцінювання проводиться ВККСУ з метою визначення здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді за визначеними законом критеріями. Критерії оцінювання кваліфікації: (1) компетентність (професійна, особиста, соціальна тощо); (2) професійна етика; (3) доброчесність. Процедура і система оцінювання суддів у цьому процесі детально викладені в Положенні ВККСУ від 13 жовтня 2016 року (зі змінами), а також в Положенні про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфіка-

42 <http://vkksu.gov.ua/en/news/rieultati-pierwinnogo-kwalifikacijogo-ociniuwannia-suddiw-stanom-na-9-tchierwnia-2016-term-infographic>

ційного оцінювання та засоби їх встановлення, затвердженому рішенням ВККСУ від 3 листопада 2016 року і в Порядку проведення іспиту та методика встановлення його результатів у процедурі кваліфікаційного оцінювання, затвердженому рішенням ВККСУ від 4 листопада 2016 року (далі всі вищезгадані положення і порядок – «Положення»).

Кваліфікаційне оцінювання включає такі етапи: 1) складення іспиту (складається з тестування з декількома варіантами відповідей і практичного завдання); 2) дослідження досьє та проведення співбесіди (частина 1 статті 85 Закону про судоустрій). Згідно з статтею 81 Закону, процедура кваліфікаційного оцінювання також застосовується в конкурсі на посаду судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду.

Для кожного з етапів і для іспиту ВККСУ визначає мінімально допустимі бали. Суддя, який за результатами складення анонімного письмового тестування набрав менше мінімально допустимого балу, не допускається до виконання практичного завдання, при цьому суддя, який за результатами виконання практичного завдання набрав менше мінімально допустимого балу, допускається до наступного етапу кваліфікаційного оцінювання у разі набрання ним мінімально допустимого балу іспиту (який становить 50 відсотків від суми максимально можливих балів). Суддя, який за результатами етапу «Іспит» набрав менше мінімально допустимого балу, не допускається до етапу «Дослідження досьє та співбесіда», припиняє участь у кваліфікаційному оцінюванні та визнається таким, що не підтвердив здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді або відповідність займаній посаді, і повинен бути звільнений.

Відповідно до законодавства, ВККСУ має право проводити тестування для перевірки особистих морально-психологічних якостей, загальних здібностей, а також використовувати інші засоби для встановлення відповідності судді критеріям кваліфікаційного оцінювання (частина 3 статті 85 Закону про судоустрій). ВККСУ скористалася цим правом – проведення перевірки особистих морально-психологічних якостей та загальних здібностей проводиться для оцінювання особистої та соціальної компетенції, професійної етики та доброчесності судді. Тестування складається з психологічних тестів та співбесіди з психологом.

На наступному етапі вивчається досьє (статистика ефективності здійснення правосуддя суддею, заходи щодо підвищення фахового рівня, висновки психологічного тесту, відповідність способу (рівня) життя судді та членів його сім'ї задекларованим доходам тощо) та проводиться співбесіда.

Слід окремо відзначити важливість інституту суддівського досьє, який був введений в дію Законом про справедливий суд в 2015 році і який забезпечує системний облік: (а) копій всіх офіційних рішень, прийнятих уповноваженими особами упродовж перебування на посаді, (б) інформацію про ефективність здійснення судочинства суддею, (в) інформацію про дисциплінарні провадження, відповідність судді етичним та антикорупційним критеріям. Протягом 2015-2016 років ВККСУ змогла сформувати базу даних суддів з усіх регіонів. Публічний доступ до вмісту суддівського досьє забезпечує громадський контроль за діяльністю суддів. За тим же принципом формується досьє на кандидата на посаду судді. Формування та ведення суддівського досьє (досьє кандидата на посаду судді) здійснюється в автоматизованій системі.

Не менш важливою складовою суддівського досьє є інформація про моніторинг способу життя судді уповноваженими правоохоронними органами. Такий моніторинг може проводитися за запитом ВККСУ, ВРП або у випадках, передбачених законодавством.



НАБУ зобов'язане надсилати відповідну інформацію про результати моніторингу відразу після його завершення, але не пізніше, ніж через 30 днів після отримання відповідного запиту. Ці результати також можуть бути використані для оцінювання дотримання суддею норм суддівської етики. У процесі здійснення цих процедур ВККСУ отримує інформацію про доходи суддів і членів їхніх родин за останні 5 років, інформацію про наявне рухоме і нерухоме майно судді і його родичів і факти поїздок за кордон. Це дозволяє ВККСУ проводити ретельний аналіз фінансового стану судді (кандидата на посаду судді) і встановлювати факти невідповідності способу життя і майна судді його задекларованим доходам⁴³. Така система перевірки фінансового стану судді є новою і безпрецедентною для України.

Якщо на цьому етапі ГРД у своєму висновку визнає, що суддя не відповідає критеріям професійної етики і доброчесності, ВККСУ може ухвалити рішення про підтвердження відповідності такого судді цій посаді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше, ніж одинадцятьма членами ВККСУ.

На цьому етапі, якщо ГРД представляє негативну думку про доброчесність і / або суддівську етику судді, рішення про придатність судді на цю посаду може бути прийняте тільки в тому випадку, якщо за нього проголосувало не менше 11 членів НСД. Рішення.

ВККСУ у своїх правилах визначила 1000 балів для складання остаточного рейтингу кандидатів на основі оцінювання основних компетенцій і навичок, що розподіляються наступним чином:

- 300 балів за професійну компетентність та навички, з них 90 балів за рівень знань у сфері права, 120 балів – за рівень практичних навичок та умінь у правозастосуванні, 80 балів – за ефективність здійснення суддею правосуддя або фахову діяльність для кандидата на посаду судді (на основі професійного досвіду судді, адвоката тощо), 10 балів – за діяльність щодо підвищення фахового рівня (навчання, розвиток компетенцій);
- 100 балів за особисту компетентність;
- 100 балів за соціальну компетентність;
- 250 балів за критерій професійної етики, включаючи 100 балів за «морально-психологічні» якості і 150 балів - за «інші показники»;
- 250 балів за «сумлінність, чесність, моральність», з яких 100 балів за доброчесність, та 150 балів за «інші показники».

Блок «професійна етика» оцінюється як на основі результатів психологічного тестування, так і на основі вивчення досьє та співбесіди, протягом якої ВККСУ перевіряє такі показники як: розуміння і дотримання правил і норм, дотримання зобов'язань, дисципліна, повага до інших. Так само блок «доброчесність» оцінюється на основі показників психологічного тестування «доброчесності», а також на основі інформації досьє та співбесіди. Таким чином, блоки «професійна етика» і «доброчесність» оцінюються на основі результатів психологічного тестування і можуть складати до 200 балів. Ще 300 балів за обома цими критеріями присвоюються на основі інших матеріалів, включаючи висновок ГРД, що надає істотну вагу «м'яким» характеристикам професійної етики і доброчесності в загальній кількості балів.

⁴³ На початкових етапах процесу оцінювання суддів матеріали, отримані від антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК), були неповними, містили помилки і затримувалися. Тільки 19 липня 2016 року голова ВККСУ Сергій Козьяков і директор НАБУ Артем Ситник підписали меморандум про співпрацю. Згодом співпрацю було встановлено.

Станом на 1 січня 2019 року кваліфікаційне оцінювання пройшов 1771 суддя. З них 92% (або 1627 суддів) підтвердили свою позицію, а 8% (або 144 судді) – ні. Крім того, для 360 суддів ВККСУ ініціювала проведення співбесід, але не змогла ухвалити остаточне рішення.

Отже, абсолютна більшість суддів за підсумками кваліфікаційного оцінювання підтверджує свою відповідність посадам. Судді, які успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання, мають право на більш високу суддівську винагороду, передбачену ст. 135 Закон про судоустрій. У грудні 2018 року Конституційний суд України визнав неконституційним зниження заробітної плати суддів, які не пройшли кваліфікаційне оцінювання, з 15 до 10 мінімальних заробітних плат.

Можна відзначити такі переваги процедури кваліфікаційного оцінювання суддів:

- Комплексність та складність процедури і методології оцінювання;
- Високий рівень прозорості та публічності (публікація суддівських досьє, проведення співбесід наживо, щоденні оновлення результатів процедури).
- Залучення громадянського суспільства через залучення до процедури ГРД.
- Високий рівень технократії в оцінюванні, в межах якого оцінюються не тільки юридичні знання і навички, а й соціальні компетенції і психологічні здібності на основі встановлених критеріїв та процедур;
- Істотний вплив методу психологічного тестування, який можна порівняти з наявними методами, які застосовуються (хоча і в меншому обсязі) в деяких країнах ЄС; тестування дає хорошу основу для проведення ретельного експертного оцінювання особистості.
- Комплексна перевірка доброчесності.

Разом із тим, вбачаються такі недоліки процесу кваліфікаційного оцінювання, які вимагають подальшого вдосконалення:

- Процедури складні та дуже довгі. Процедуру оцінювання суддів було розпочато в 2016 році. Станом на 1 вересня 2019 року оцінено лише близько половини суддів.
- Відсутність чітко визначеної системи критеріїв оцінювання суддів, що призводить до дуже широких повноваження ВККСУ на етапі «розгляду суддівського досьє». Рекомендується **розробити об'єктивну рейтингову шкалу для суддів, зробивши більш детальні рекомендації з розподілу балів за такими показниками, як професійна компетентність, особиста і соціальна компетентність, професійна етика і доброчесність**. Це слугуватиме чітким орієнтиром для членів ВККСУ під час визначення результатів оцінювання судді (кандидата на посаду судді).
- Показники, що визначаються на **основі психологічних тестів, повинні оцінюватися на підставі висновку психолога про результати таких тестів, без урахування суб'єктивної думки членів ВККСУ**.
- Варто **обговорити загальну кількість балів за професійну етику і доброчесність**, яка становить 500 балів. Важливо підкреслити відмінність, по-перше, між доброчесністю та іншими характеристиками, які входять до поняття «доброчесність» (досить вільна інтерпретація якого може призвести до деякої неясності і неправильного використання поняття), і, по-друге, відмінність між доброчесністю як блоком з одного боку і професійною етикою – з іншого боку (адже останню



інколи сприймають і інтерпретують як елемент доброчесності). На додаток до скорочення загальної кількості цих основних критеріїв можна було б розглянути питання про подальше уточнення критерію доброчесності, щоб відокремити його від професійної етики.

Особливу увагу слід приділити впровадженню регулярної процедури оцінювання для суддів. Закон про судоустрій впровадив регулярне оцінювання судді для визначення його індивідуальних потреб для вдосконалення, сприяння професійному розвитку (ст. 90). Регулярне оцінювання судді здійснюють: (1) викладачі (тренери) НСШ за результатами підготовки шляхом заповнення анкети; (2) іншими суддями відповідного суду шляхом опитування; (3) самим/самою суддею, заповнивши анкету самооцінки; (4) громадські об'єднання шляхом незалежного оцінювання роботи судді в судових засіданнях.

Станом на 1 вересня 2019 року нормативно-правова база щодо запровадження регулярного оцінювання не затверджена, хоча у 2016 та 2019 роках проєкти відповідних положень були розроблені та обговорені органами суддівського врядування.

Тому можна констатувати, що результати Стратегії щодо створення прозорих механізмів оцінки професійної придатності з використанням об'єктивних критеріїв та застосування справедливих процедур значною мірою були досягнуті (75%). За період з 2015 до 2019 року ВККСУ досягла значних результатів у проведенні масштабної кампанії з кваліфікаційного оцінювання суддівського корпусу. У той же час, **рекомендується якнайшвидше вжити заходів для завершення процедур кваліфікаційного оцінювання суддів загальних судів, та вдосконалення процедур, що зазначені вище. Органи суддівського врядування повинні вжити заходів щодо розробки та прийняття положень про регулярне оцінювання суддів.**

11. Призначення на посади для забезпечення призначення суддів на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних досягнень та виключно на конкурсних засадах⁴⁴

Відповідно до нової редакції Конституції України 2016 року (ст. 128), закріплено два основні принципи щодо призначення суддів: (а) безстрокове призначення суддів на посади без випробувального терміну чи повторного затвердження; (б) виключно конкурсна процедура заміщення суддівських посад.

Порядок відбору суддів детально регламентується Законом про судоустрій та підзаконними актами ВККСУ (Положення про процедуру складання кваліфікаційного іспиту та методологію оцінювання його результатів, затверджене рішенням ВККСУ від 10 квітня 2017 р., Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді, прийняте ВККСУ 2 серпня 2016 року, тощо). Варто зазначити, що Закон про судоустрій виділяє 2 різні процедури: добір кандидатів на посади суддів, який поширюється на суддів місцевих судів, відповідно до ст. 70 Закону про судоустрій, та спеціальний порядок призначення судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду, який проводиться відповідно до статті 81 цього Закону.

Відбір кандидатів на посаду суддів місцевих судів є комплексною, багатоетапною процедурою, із залученням декількох органів судової влади: оголошення ВККСУ добору

⁴⁴ Цей результат в подальшому повторюється в результаті 22 «Відбір, заснований на чітких, прозорих та об'єктивних критеріях і процедурах, що проводяться у всіх випадках заміщення певної посади» (Розділ II Плану дій). Тому висновки, в тому числі щодо рівня досягнення мети щодо встановлення прозорої та об'єктивної системи відбору суддів, і рекомендації, зроблені в цій частині, слід вважати такими, що повністю стосуються результату 22.

кандидатів на посаду судді; подання особами, які висловили намір стати суддею до ВККСУ заяви та документів про відповідність вимогам; перевірка документів та надання можливості кандидатам, які відповідають вимогам, брати участь у конкурсі; іспит; перевірка доброчесності; спеціальна початкова підготовка; кваліфікаційний іспит після спеціальної підготовки; конкурс на заміщення вакантної посади судді на основі рейтингу кандидатів; подання рекомендації ВРП щодо призначення кандидата; рішення ВРП; указ Президента України про призначення на посаду судді. Слід зазначити, що процедура відбору кандидатів на посаду судді місцевих судів виключає такі етапи, як психологічне тестування, співбесіду та перевірку суддівського досьє під час співбесіди.

Перший добір на посаду судді місцевого суду було оголошено ВККСУ 3 квітня 2017 року. З 17 квітня до 16 травня 2017 року 5336 осіб подали заявку та документи на участь у доборі. Після перевірки відповідності кандидата встановленим законом вимогам ВККСУ до участі у доборі допустили 4935 осіб. Крім того, до добору було допущено 603 кандидати з урахуванням особливостей, визначених перехідними положеннями Закону про судоустрій (кандидати, які були зараховані до резерву на вакантні посади суддів до вступу Закону в силу). Анонімне тестування для перевірки правових знань та володіння офіційною державною мовою було проведено для 4128 кандидатів. За результатами комп'ютерного оцінювання, 700 кандидатів з найкращими результатами були допущені до тесту особистих та психологічних якостей, який успішно склали 692 кандидати.

З 6 березня до 17 квітня 2018 року було проведено спеціальний іспит для кандидатів на посади суддів, які мали щонайменше три роки досвіду роботи в якості помічників суддів, у результаті чого 286 кандидатів продовжили участь у доборі та були направлені на спеціальну 2-місячну підготовку в НШСУ. Кандидати на суддівську посаду, які не працювали помічниками суддів не менше трьох років, брали участь у спеціальній підготовці у НШСУ з серпня 2018 року по травень 2019 року, за результатами якої 369 кандидатів продовжили участь у процедурі добору. Перший кваліфікаційний іспит під час добору був проведений 29 - 31 жовтня 2018 р. Тестування контролювали представники міжнародної спільноти та українських громадських організацій. За результатами кваліфікаційного іспиту, 656 кандидатів було обрано на посади суддів у місцеві загальні суди, 272 – у місцеві господарські суди та 328 – в адміністративні суди.

2 липня 2019 року ВККСУ оголосив конкурс на 505 вакантних судових посад у місцевих загальних судах. 9 серпня 2019 року після конкурсного відбору, що був оголошений 2 липня 2019 року, ВККСУ надіслала ВРП рекомендацію щодо призначення 467 суддів. Також, на початку серпня 2019 року, ВККСУ оголосила конкурс на більше, ніж 90 посад у місцевих судах комерційної та адміністративної юрисдикції, який триває і досі.

Оцінюючи ефективність конкурсного відбору суддів, слід зазначити такі позитивні моменти:

- упродовж 2016-2019 років ВККСУ продемонструвала значний прогрес у вдосконаленні організації конкурсного відбору суддів, зокрема, результати відбору можна охарактеризувати як всебічні, прозорі, засновані на об'єктивному тестуванні. Результати всіх етапів конкурсного відбору публікуються на офіційному вебсайті ВККСУ, учасники можуть отримати вичерпну інформацію про хід відбору на цьому вебсайті;
- ВККСУ демонструє вражаючі результати в роботі з розробкою тестів та практичних завдань (вивчення обставин справи); перелік питань постійно оновлюється та є доступним для кандидатів на посади суддів;



- положення ВККСУ детально та послідовно визначають усі етапи відбору;
- підготовка кандидатів на посаду судді організовується на найвищому рівні: програма навчання є всебічною; НШСУ набирає кращих викладачів, якими в основному є судді та судді у відставці; кандидатам надається можливість проводити як аудиторні заняття, так і стажування в судах під керівництвом досвідчених суддів-наставників; за результатами навчання ефективний контроль знань кандидатів здійснюється у формі тестів, опитування, анкетування;
- критерії визначення переможців відборів на посади суддів місцевих судів є чіткими і зрозумілими, а саме: перемагає кандидат на посаду судді, який отримав вищу арифметичну оцінку за результатами кваліфікаційного іспиту. Оцінка формується шляхом складання результатів письмового анонімного тестування (максимум – 90 балів) та виконання практичного завдання, яке полягає у написанні проєкту рішення (максимум – 120 балів). Особи, які набрали менше 75% балів за результатами кваліфікаційного іспиту, припиняють участь у відборі згідно з рішенням ВККСУ. Слід зазначити, що оцінка результатів анонімного тестування є автоматичною, без участі людини. Щодо оцінювання практичного завдання, кожне з них знеособлюється та перевіряється трьома членами ВККСУ. Таким чином, визначення результатів кваліфікаційного оцінювання, від якого залежать успішність кандидата на посаду судді на 90% залежить від результатів, проводиться прозоро та справедливо, максимально автоматизовано та усуває суб'єктивний людський фактор настільки, наскільки це можливо.

Недоліками процесу добору суддів місцевого суду, на які слід звернути увагу, можна вважати:

- його складність та тривалість (враховуючи спеціальну підготовку суддів у НШСУ, ця процедура займає від 1,5 до 2,5 років), непередбачуваність (судді ніколи не знають, коли закінчується один етап і починається наступний етап відбору). Так, станом на початок 2019 року 14 місцевих судів не здійснювали правосуддя в Україні через брак суддів чи суддівських повноважень, у 154 судах кількість суддів становила менше 60 відсотків від штату. Внаслідок цього доступ громадян до правосуддя є обмеженим. Судова влада неодноразово звертала увагу на цю проблему;
- На відміну від конкурсів на заміщення посад суддів апеляційного, вищого спеціалізованого суду та Верховного суду, досьє кандидатів на посади суддів не публікуються на офіційному вебсайті ВККСУ, що може бути віднесено до недоліків цієї конкурсної процедури. Такий підхід, ймовірно, зумовлений масовістю цих процедур та відсутністю ресурсів. Варто також зазначити, що ГРД не приділяє великої уваги відборам до місцевих судів.

Закон про судоустрій передбачає особливий порядок призначення судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду, який суттєво відрізняється від процедури відбору суддів місцевих судів.

Відповідно до ст. 81 Закону про судоустрій, особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посади та відповідає одній із вимог, що викладені у статтях 28, 33 та 38 цього Закону (і має не менше 7 років стажу як науковець або юрист) може брати участь у відборі на посаду судді до ВСУ, вищого спеціалізованого суду та апеляційного суду. Процедура відбору відбувається у формі кваліфікаційного оцінювання. ВККСУ оголошує конкурс, приймає документи від кандидатів, проводить спеціальну перевірку кан-

дидатів, кваліфікаційне оцінювання, психологічне тестування кандидатів, організовує співбесіди з суддями, визначає результати конкурсу та приймає рішення щодо рекомендації кандидата на посаду судді або переоцінки його чи її здатності продовжувати виконувати судові обов'язки. ВРП розглядає рекомендації ВККСУ щодо призначення кандидатів на посаду судді, передаючи подання до Президента України щодо призначення судді. Президент України призначає суддю на підставі та в межах подання ВРП. Президент України не може перевіряти дотримання встановлених законом вимог щодо прийнятності кандидатів.

Починаючи з листопада 2016 року, ВККСУ провела процедуру відбору на 120 вакантних суддівських посад в новому ВСУ. Новий підхід та застосовані процедури передбачали два етапи: оцінювання правових професійних навичок та компетентності на Етапі 1, а також оцінку соціальних та психологічних навичок та компетентності з додатковою оцінкою правових професійних навичок на Етапі 2. Етап 1 передбачав дві різні процедури - тестові запитання з декількома варіантами відповіді (МСТQ; анонімне тестування) та вивчення обставин справи. Етап 2 включав три різні процедури: психологічне тестування, перевірку даних, наданих різними сторонніми особами (правоохоронні органи, громадянське суспільство тощо) для формування дос'є кандидата, та співбесіда з кожним кандидатом за участю ГРД. Співбесіди транслювалися в Інтернеті, а згодом транслювалися повністю або частково різними третіми сторонами. Більше п'ятдесяти кандидатів, які отримали негативні відгуки з боку ГРД, були виключені з конкурсу. У результаті, із початкових 651 кандидатів, яким було дозволено взяти участь у конкурсі, було обрано 118 кандидатів та призначено до нового ВСУ. 15 грудня 2017 року розпочав свою роботу новий ВСУ, який уперше в Україні був сформований на основі відкритого та публічного відбору. Відбір до ВСУ отримав високу оцінку з боку міжнародних експертів, у тому числі експертів Ради Європи. Незважаючи на це, громадськість мала низку претензій щодо проведення та результатів цього відбору, зокрема тому, що ВККСУ шляхом голосування кваліфікованою більшістю ухвалила рішення про підтвердження здатності здійснювати правосуддя суддів, щодо яких були негативні висновки ГРД, таким чином «обійшовши ГДР».

2 серпня 2018 року на своєму вебсайті ВККСУ було оголошено конкурс на заміщення 78 посад суддів, що залишилися вакантними у ВСУ. Загалом до ВККСУ надійшло 659 заявок. Після ретельного вивчення документів, зокрема, наявності необхідного стажу роботи, ВККСУ допустила до участі в конкурсі 566 кандидатів. 12 листопада 2018 року 525 учасників пройшли анонімне письмове тестування. За результатами тестування до практичного завдання було допущено 317 учасників. Через два дні, 14 листопада, протягом 5,5 години кандидати писали текст типового рішення суду за результатами вивчення обставин типової судової справи відповідно до спеціалізації суду. Під час написання, їм було дозволено використовувати закони, кодекси, пленарні рішення та рішення ЄСПЛ. Його було успішно складено 235 кандидатами. Ці кандидати пройшли психологічне тестування. 235 учасників було допущено до другого етапу - розгляду дос'є та співбесіди. ВККСУ отримав 71 характеристику від ГРД, які були враховані під час інтерв'ю. Загалом, співбесіди тривали 21 день, з них 15 співбесід було проведено у колегіальному складі за участю представників ГРД та 6 - на пленарних засіданнях. Результати розгляду дос'є та співбесіди показали, що 46 кандидатів із 235 не підтвердили свою здатність здійснювати правосуддя у Верховному суді. 39 з них отримали негативні відгуки від ГРД. Таким чином, під час фінального етапу конкурсу ВККСУ розглянула 55% від загальної кількості висновків, наданих ГРД, а також визнала 7 кандидатів, чия доброчесність не оспорувалася громадськістю, такими, що не відповідають критеріям для обіймання посади судді та припинила їх участь у конкурсі.



У результаті, серед 78 переможців відбору – 54 судді (69%), 14 – вчен (18%), 7 – адвокати (9%), 3 – із сукупним досвідом (4%). Таким чином, Комісія рекомендувала призначити майже 30% кандидатів, які раніше не виконували функції суддів. У березні 2019 року ВРП прийняла рішення відхилити подання Президенту України щодо призначення трьох переможців конкурсу до ВСУ.

2 серпня 2018 року ВККСУ оголосила конкурс до Вищого антикорупційного суду, який тривав близько півроку. Подало заявку 343 кандидати. Тоді як передостаточний рейтинг становив 71. З 39 переможців (27 – до Вищого антикорупційного суду та 12 – до апеляційної палати цього суду) – 19 суддів, 4 вчених, 12 юристів та 4 кандидати із сукупним досвідом. Найбільша кількість – 16 осіб – були віком від 30 до 39 років, 9 осіб – від 40 до 49 років та двоє – 60 – 63 роки. Особливістю цього конкурсу була участь ГРМЕ, яка оцінювала доброчесність кандидатів та відповідність їхнього доходу способу життя. ВККСУ обрала шість членів зі списку, запропонованого міжнародними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції.

Засідання ГРМЕ транслювались в Інтернеті. Як результат, ГРМЕ провела шість засідань протягом місяця (з 27 грудня по 28 січня) та висловила сумніви щодо чесності 49 кандидатів. Троє з них згодом залишили відбір, 39 не отримали необхідної кількості голосів від членів ВККСУ та ГРМЕ, і лише 7 пройшли далі. ГРМЕ мала доступ до всіх файлів кандидатів, отримувала інформацію від НАБУ про кожного з них (включаючи членів їхніх сімей) та активно спілкувалася з заявниками. Секретаріат, у тому числі за сприяння перекладачів та адвокатів, підтримував ГРМЕ. Спілкування з кандидатами на спільному засіданні ВККСУ та ГРМЕ було більше схожим на допит, ніж на дискусію. Міжнародна команда, зокрема, проявила жорсткий підхід. Досить часто під час оголошення інформації про одного з кандидатів вони вдавалися до оціночних фраз, таких як «це важка справа» або «я не готовий обговорювати цього кандидата» тощо.

Варто зазначити, що громадськість, зокрема, ГРД, дала досить негативну оцінку результатам другого конкурсу до Верховного суду, акцентуючи увагу на наполегливому ігноруванні негативних висновків ГРД членами ВККСУ та успішні спроби останніх «протягнути» своїх людей до Верховного Суду. Натомість, конкурс до Вищого антикорупційного суду не викликав таких коментарів у громадськості, отримуючи переважно позитивні оцінки від експертів.

30 вересня 2018 року ВККСУ оголосила конкурс на заміщення 21 посади суддів у складі Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ). Станом на 1 вересня 2019 року процедура все ще тривала.

З 2014 до 2019 року в судах апеляційної інстанції не відбувалося заміщення вакантних посад. Це призвело до ситуації, коли у цих судах було створено велику кількість вакансій, що негативно позначилося на якості здійснення правосуддя. Згідно зі статистикою суду, понад 4 мільйони справ були розглянуті в апеляційних та місцевих судах протягом 2018 року. Лише 2/3 практикуючих суддів наразі мають кваліфікацію для здійснення правосуддя. Така ситуація збільшує відставання та негативно впливає на оперативність та якість розгляду справи. 9 серпня 2019 року ВККСУ оголосила конкурс на 346 вакантних посад суддів в апеляційних судах.

Відповідно, як і у випадку переоцінки кваліфікації, в якості загального досягнення слід підкреслити, що нинішні процедури відбору призвели до абсолютно нового підходу, порівняно з тим, який існував раніше і призвів до великої недовіри до судової влади. Нові процедури містять конкретні важливі аспекти, які слід підкреслити: всебічність

та комплексність процедур і методології оцінки кандидата; залучення громадянського суспільства; високий рівень технократії, тощо.

Порядок переведення суддів визначений ст. 82 Закону про судоустрій. Суддя може бути переведений, в тому числі тимчасово, шляхом відрядження, на посаду судді до іншого суду ВККСУ у порядку, визначеному законодавством. На відміну від законодавства, яке діяло до 2016 року, переважна більшість суддівських переведень повинна здійснюватися виключно в рамках конкурсного відбору. Виняток становлять справи про реорганізацію, ліквідацію або припинення роботи суду, а також переведення судді до іншого суду в порядку дисциплінарної відповідальності. Порядок проведення відбору на посаду судді детально визначений нормативними актами ВККСУ.

Однак з 2014 року до липня 2019 року переведення суддів з одного суду в інший, в тому числі за сімейними обставинами, не відбувалося, оскільки ВККСУ зосередилась на процедурах кваліфікаційного оцінювання та відбору суддів. Це викликало невдоволення суддів, які неодноразово просили ВККСУ вирішити дане питання. 1 серпня 2019 року ВККСУ оголосила конкурс на заміщення шляхом переведення 220 вакантних посад суддів у місцевих судах. Відбір проводитиметься шляхом визначення рейтингу суддів, які подали заявки на вакантні посади в кожному окремому суді. Рейтинг визначатиметься шляхом порівняння балів, отриманих суддями в результаті кваліфікаційного оцінювання.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що результат щодо створення об'єктивної, заснованої на професійних досягненнях, системи відбору, призначення суддів та розробки справедливої процедури переведення суддів значною мірою було досягнуто (75%).

У той же час, мають бути враховані деякі важливі аспекти, що вимагають подальшого вдосконалення процедури. Зокрема, результати процесу відбору до Верховного Суду у 2017 та 2019 роках, досвід відбору до Вищого антикорупційного суду дають підстави говорити про наступні аспекти, які потребують доопрацювання⁴⁵: **менш трудомістка та часозатратна процедура, що дозволить швидше оцінювати, відбирати, призначати суддів; більш ефективна участь представників громадянського суспільства в процедурі; роз'яснення існуючих правил, що регулюють підходи та процедури відбору, включаючи підвищення чіткості та передбачуваності виставлення оцінок (балів), оцінювання професійної етики та доброчесності, обов'язок приймати обґрунтовані рішення у кожному конкретному випадку.** Деякі вдосконалення можна та потрібно здійснити в короткостроковій перспективі, щоб забезпечити завершення судового перезавантаження більш прозорим та ефективним способом, тобто: розробка, публікація та застосування разом із ГРД єдиного об'єктивного критерію оцінювання етики та доброчесності, аналогічного критерію розробленому з ГРМЕ; розробка стандартизованих таблиць оцінок та чітких правил щодо того, як результати завдання з розгляду обставин справи, психологічного тестування, співбесіди та розгляду досьє будуть переведені в числові оцінки та застосовуватимуться до кожної компетенції; консолідація практики обґрунтованих думок щодо кожного рішення про призначення чи відхилення кандидата, особливо для кандидатів, які мають негативну характеристику з боку ГРД; розробка загальних правил щодо конфлікту інтересів

45 25 червня 2019 року нова програма USAID з питань правосуддя спільно з проєктом ЄС «ПРАВО-JUSTICE» надала підтримку ВККСУ в проведенні круглого столу для аналізу передового досвіду в рамках процесу відбору суддів до Верховного суду і Вищого антикорупційного суду, і визначенні області для покращення процесів добору суддів та оцінки кваліфікації. В результаті обговорення були наведені конкретні висновки, коментарі, рекомендації.



для членів ВРП, ВККСУ, та членів ГРД для захисту єдності і чесності процесів. Також ВККСУ рекомендується моніторити ситуацію в судах та більш оперативно оголошувати вакансії в судах, а також швидше використовувати інститут відрядження суддів з урахуванням реальних потреб судів.

12. Забезпечено призначення на посаду судді на безстроковій основі

Безстрокове (пожиттєве) призначення судді є однією з гарантій незалежності суддів, що зменшує вразливість судді до незаконного впливу чи тиску, які неминуче властиві для тимчасової посади судді. Це було підкреслено у ряді доповідей Венеціанської комісії, СЕРЕЖ та інших організацій.

На жаль, в Україні є достатньо випадків, коли суддя тривалий час не міг виконувати обов'язки через причини, що не підлягають його/її контролю. До реформи пожиттєве обрання судді парламентом передбачалося після закінчення першого 5-річного терміну служби. Згідно із Законом про судоустрій у попередній редакції, передбачено, що суддя, у якого закінчився 5-річний термін повноважень, за його заявою, міг бути рекомендований Вищою радою юстиції на пожиттєве призначення Верховною Радою, якщо немає обставин, передбачених законом. Справи, коли суддів не обирали, траплялися постійно протягом 1996–2016 років. Рішення Парламенту про відмову щодо безстрокового призначення судді, як правило, мали політичну конотацію і не містили належного обґрунтування.

Зарубіжні експерти, аналізуючи національну процедуру, постійно відзначали надмірну політизацію Верховної Ради України у питаннях кадрового забезпечення судових органів, підкреслюючи, що широкі повноваження українського Парламенту порушують принцип незалежності суддів. У 2010 році функції Верховної Ради були зведені до урочистого затвердження рішень судових органів (Вищої ради юстиції та ВСУ). Однак у 2015 році поправки до Регламенту Верховної Ради передбачали, що перевірка підстав та обставин звільнення суддів після закінчення 5-річного терміну повинна здійснюватися на пленарному засіданні парламенту. Це суперечило всім існуючим міжнародним стандартам незалежності суддів, у результаті чого жодного суддю не було обрано безстроково протягом 2014-2016 років. За законом, якщо суддю з будь-якої причини не було звільнено з посади, він не міг здійснювати правосуддя з дня, що настає після закінчення його строку перебування на посаді. За цей час у судовій системі з'явилося близько 1000 суддів, які мали 5-річний термін повноважень. За позовом одного з цих суддів Верховний Суд визнав бездіяльність Верховної Ради порушенням прав суддів. Зокрема, ВСУ зазначив, що встановлений законом порядок обрання судді на безстроковий термін не містить офіційно визначених імперативних приписів для розгляду Верховною Радою заяви про призначення судді. У той же час особа, яка подає заяву про призначення її на посаду судді безстроково, має право очікувати від уповноваженого органу розгляду подання Вищої ради юстиції у обґрунтований термін.

Зміни до Конституції України, які були прийняті в 2016 році, скасували раніше існуючий випробувальний термін для суддів і повноваження парламенту призначати суддів довічно. Замість цього Конституція встановлює, що суддя призначається на посаду Президентом після подання ВРП (стаття 128) і що суддя «обіймає посаду безстроково» (стаття 126). Відповідно до перехідних положень Закону про судоустрій, матеріали та рекомендації ВРП про призначення суддів на невизначений термін, за якими Верховна Рада не прийняла рішення в день вступу в силу цього Закону, спрямовуються до ВРП. Аналіз процедури ВРП показує його відповідність міжнародним стандартам за

критеріями неупередженості, гласності та мотивації рішення ВРП (зокрема, розподіл матеріалів щодо безстрокового обрання суддів після 5 років роботи здійснюється за допомогою автоматизованої системи розподілу справ; попередній розгляд матеріалів кандидата здійснюється членом ВРП; при наявності будь-яких обставин, які можуть вплинути на суспільну довіру до суду, кандидат заслуховується на засіданні Ради, яке проводиться публічно; у випадку відмови від подання рішення про безстрокове призначення, така відмова повинна бути мотивованою, містити посилання на підстави, встановлені законом).

За даними ВРП, у 2016–2017 роках було опрацьовано понад 800 заяв про безстрокове призначення від суддів з п'ятирічним стажем. Подання про призначення цих суддів, які успішно пройшли розгляд у ВРП, було подано Президенту України для видання Указу про їх призначення. У 2017 році закінчився мандат 527 суддів, а в 2018 році - мандат 347 суддів. Питання призначення цих суддів було вирішено ВРП без затримок та необґрунтованих відмов.

Тому можна констатувати, що мета реформи щодо реалізації інституту безстрокового (пожиттєвого) призначення суддів досягнута (100%).

Частина 5. Мінімізація політичного впливу на кар'єру суддів

13. Усунено можливості політичного впливу на процедури призначення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності за законне виконання їхніх обов'язків
14. Мінімізований вплив політичних сил на переведення суддів (призначення в інші суди)⁴⁶

Однією з гарантій проти політичного впливу є встановлення чіткого переліку підстав, безпрецедентного та прозорого порядку звільнення суддів з посади та припинення їхніх повноважень. Це питання вирішується у ч. 6 ст. 126 Конституції України, Законі про судоустрій та іншому законодавстві. До судової реформи 2016 року суддя звільнявся органом, який його обрав або призначив, тобто Президентом України - для суддів, призначених вперше терміном на 5 років, і Верховною Радою України - для суддів, обраних безстроково. Були ситуації, коли парламент довго не розглядав подання ВРП про звільнення суддів за порушення присяги. Після Реформи рішення про звільнення суддів є повноваженням ВРП, що можна вважати значним досягненням, оскільки процедура звільнення суддів стала оперативною та значно спрощеною. Елемент політичного впливу на суддів у процесі їх звільнення також зменшився.

Припинення повноважень судді, передбачене ч. 6 ст. 126 Конституції, є новим інститутом, який виник у ході судової реформи у 2016 році. Відповідно до Закону про судоустрій, припинення повноважень судді є підставою для припинення трудових відносин судді у відповідному суді, за наказом головуючого судді. Інших заяв не потрібно. Раніше відповідні факти мали бути завірені ВРП, і вона повинна була подати подання до органу, який обрав або призначив суддю (Президенту України або Верховній Раді). Це вимагало часу і створювало значні незручності, хоча згідно із Законом про судоустрій повноваження судді припинялися, коли відбувалися відповідні юридичні факти (наприклад, досягнення суддею шістдесяти п'яти років або набрання законної сили вироку стосовно судді за вчинення злочину). Тому спрощення процедури припинення повноважень суддів зменшує бюрократизацію та ризик політичного впливу для відповідної процедури.

⁴⁶ Обидва результати аналізуються разом, так як вони обидва відносяться до зменшення політичного впливу на кар'єру і продуктивність суддів.



Ще одним важливим аспектом захисту суддів від зовнішнього втручання є ефективний практичний механізм притягнення до відповідальності за спроби втручання та гарантії усунення політичного впливу на процедуру призначення, відбору, переведення та звільнення суддів, дисциплінарних заходів. У ході судової реформи у 2016 році була посилена юридична відповідальність за втручання у здійснення правосуддя, наприклад, за невиконання законних вимог ВРП (ч. 1 ст. 188-32 Кодексу України про адміністративні правопорушення), та за ненадання або несвоєчасне надання відповіді на подання ВРП про виявлення та притягнення до відповідальності осіб, які вчинили дії або допустили бездіяльність, що порушують гарантії незалежності суддів або підривають авторитет правосуддя. Кримінальний кодекс України (ст. 376) встановлює кримінальну відповідальність за втручання в діяльність судових органів. Згідно зі статистикою по статті 376 Кримінального кодексу України, у 2016 році було порушено 37 кримінальних проваджень, 107 – у 2017 році та 196 – у 2018 році. За три роки лише 7 кримінальних проваджень дійшли до стадії складення обвинувального акта. Хоча Кримінальним кодексом України передбачено ще кілька статей, спрямованих на захист суддів від неправомірного впливу, їх застосування також є недостатньо ефективним. Так, наприклад, за період 2014–2018 рр. було винесено лише 5 обвинувальних актів за статтею 377 «Погроза чи насильство стосовно судді, народного засідателя чи присяжного», хоча інформація про серйозні погрози чи насильницькі дії щодо суддів доволі часто з'являється в засобах масової інформації. У зв'язку з цим дуже важливо продовжувати намагатися **забезпечити ефективне застосування відповідальності за неправомірне втручання в судові дії.**

Відсторонення Президента України та Верховної Ради України від процесів призначення, обрання, переведення та звільнення суддів - ще одне дуже важливе досягнення судової реформи. До судової реформи Верховна Рада України розглядала питання формування судового корпусу в комітетах, а після цього на пленарному засіданні і випадки відхилення подань судових органів щодо призначення чи звільнення суддів не були рідкістю. Аналіз виконання функції Президента України та Верховної Ради України щодо судової влади у 2010-2016 роках показує високу політизацію питань, пов'язаних із обранням та звільненням суддів, а також притягненням їх до відповідальності. Були ситуації, коли через відсутність політичної згоди питання обрання та звільнення суддів не було вирішувалось парламентом протягом тривалого періоду часу, що спричинило проблеми в судовій системі. Були також випадки необґрунтованої відмови у виборі суддів парламентом за наявності позитивної рекомендації або навпаки - небажання звільняти суддю, якщо була відповідна рекомендація ВРП.

За словами Венеціанської комісії, «парламент не є належним органом для обрання суддів. Якщо політичний орган має право обирати суддів, існує ризик того, що політичні міркування подолають компетенцію кандидата». Навіть незважаючи на те, що рекомендація надана судовим органом, парламент як політичний орган «безсумнівно, набагато більше занурений у політичні ігри, і призначення суддів може призвести до політичних торгів у парламенті, в яких кожен член хоче мати свого власного суддю».⁴⁷

Ці питання також були піддані критиці ЄСПЛ у справі «Волков проти України» (2013)⁴⁸. Суд заявив, що «пленарне засідання, де рішення приймають народні депутати без відповідного юридичного досвіду, не є належним форумом для розгляду фактичних і правових питань, оцінки доказів та правової кваліфікації фактів».

47 Звіт Венеціанської комісії про судові призначення (2007). <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29028-e>

48 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-115871%22%5D%7D>

У ході судової реформи 2016 року було вжито таких заходів щодо деполітизації процедур та забезпечення незалежності суддів:

- (1) рішення про утворення та ліквідацію судів приймаються виключно законом - проєкт такого закону подається до Верховної Ради України Президентом України після консультації з ВРП;
- (2) призначення суддів на невизначений термін здійснюється Президентом України виключно на основі конкурсного відбору відповідно до подання органу судового управління - ВРП;
- (3) рішення про припинення повноважень суддів приймаються автоматично, виходячи з відповідних правових обставин;
- (4) скасовано інститут «першого призначення судді строком на 5 років», який по суті був випробувальним терміном;
- (5) роль Верховної Ради України у виборах, переведенні, звільненні суддів та згоді на їх арешт повністю виключається;
- (6) забезпечується політичний нейтралітет органів, відповідальних за професійну кар'єру судді – ВРП та ВККСУ.

Ці зміни дозволяють зробити висновок, що досягнуто значного прогресу у зменшенні політичного впливу на призначення, кар'єру та діяльність суддів. Хоча, беручи до уваги ситуації, коли судді, які пройшли всі процедури відбору або кваліфікаційного оцінювання та подані до ВККСУ на призначення, не були призначені або переведені без всебічного обґрунтування або коли їх призначення / переведення триває протягом декількох місяців, потрібен подальший розвиток практики послідовного та прозорого застосування цих процедур. Отже, можна констатувати, що результати Стратегії, що стосуються зменшення зовнішнього втручання у здійснення правосуддя шляхом усунення політичного впливу на процедури призначення, звільнення та переведення можуть вважатися досягнутими значною мірою (на 60%).

Розділ II. Підвищення професійного рівня суддів

Напрямок діяльності 2.1 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи

Напрямок діяльності 2.2 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення системи професійної підготовки

Частина 6. Система управління кадровою політикою та ефективністю роботи суддів

15. Переглянуто показники ефективності діяльності для всієї судової системи/окремих юрисдикцій, окремих судів, суддів, працівників апарату.
16. З урахуванням ширших стратегічних цілей розроблено комплекс взаємопов'язаних та порівнюваних кількісних та якісних критеріїв якості роботи для всіх суддів, судів та інших органів судової системи з метою контролю та оцінювання якості їхньої роботи.
17. Запроваджено систему управління кадровою політикою та ефективністю роботи, що базується на об'єктивних якісних та кількісних показниках.⁴⁹

49 Зазначені результати оцінюються разом будучи невід'ємною частиною системи управління ефективністю роботи.



Запорукою ефективної роботи судової влади як системи, що характеризується оптимальним використанням ресурсів, підбором кадрів на основі визначених об'єктивних критеріїв, взаємопов'язаністю кар'єрного розвитку та якості виконання роботи, а також систематичністю визначення та застосування показників ефективності діяльності є впровадження комплексної системи управління ефективністю роботи.

Аналіз досвіду реформування системи судочинства в Україні засвідчує низку позитивних змін. Перш за все, запровадження повторного оцінювання кваліфікації та застосування нового підходу до відбору кадрів на посади суддів, без сумніву, є визначним досягненням у побудові об'єктивної, прозорої та комплексної системи формування суддівського корпусу. Наступним кроком у цьому напрямку мають стати заходи щодо створення системи регулярного оцінювання ефективності.

У 2016 році РСУ затвердила перелік основних показників ефективності роботи судів для аналізу своєї діяльності кожні півроку та рік з публікацією судами цих показників на своїх вебсайтах. Однак все ще необхідно виконати чимало роботи для реалізації цієї цілі. Слід відзначити, що дієвість визначення та використання цих показників безпосередньо залежить від наявності дійсної, постійно оновлюваної, комплексної, об'єктивної та порівнюваної статистики, доступ до якої, зважаючи на значну розгалуженість судової системи України, можна буде забезпечити лише за умови повноцінного функціонування в усіх судах єдиної інформаційної системи та запровадження чітких правил внесення даних у цю систему. З огляду на це, слід зосередитись на завершенні процесу створення такої системи: незважаючи на те, що розробку Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) передбачено Законом про судоустрій та визначено процесуальними кодексами як інструмент електронного обслуговування судових проваджень, її запуск 1-го січня 2019 року, як це було зазначено в Законі, так і не відбувся. Спершу його було перенесено на березень, але тоді ж ДСА заявила, що система ще не готова. Наразі, Державне підприємство «Інформаційні судові системи», що відповідає за розробку системи спільно з ВРП та ДСА, зосереджене на перегляді концепції впровадження ЄСІТС та проведенні аудиту з метою виявлення усіх дефектів для їх подальшого усунення.⁵⁰

Варто також відзначити певні прогалини, що існують у сфері управління ефективністю роботи працівників судового апарату. Доволі гострою є проблема кадрового забезпечення судового апарату в умовах проведення судової реформи в Україні. По-перше, відзначимо відсутність стратегічного плану вдосконалення процесу комплектування судового апарату. Незважаючи на те, що ці працівники, особливо помічники суддів, виконують надзвичайно важливі функції, зокрема, організаційного забезпечення роботи суддів, сприяють належному здійсненню правосуддя, на державному рівні відсутні будь-які систематичні кроки щодо вирішення проблеми забезпечення судів висококваліфікованим персоналом.

На сьогодні ДСА все ще не забезпечила прийняття всіх положень щодо організації роботи судового апарату. Наприклад, Типове положення про апарат суду було затверджено наказом ДСА 8 лютого 2019 року, хоча необхідність оновлення цього документу існувала вже декілька років. З огляду на відсутність будь-яких числових обчислень ефективності роботи працівників судового апарату, досі немає стандартної формули підбору кадрів, попри нагальну необхідність затвердження такого документу.

⁵⁰ Про такий стан речей зазначалось на 5-му засіданні МКР 11 вересня 2019 року.

Як вже зазначалось вище, під час співбесід із представниками судів, РСУ та ВРП неодноразово наголошувалось на відсутності системного підходу до управління персоналом судового апарату. Серед основних пріоритетів РСУ (починаючи з 2016 року) постійно зазначалися розробка стандартів ефективності, показників клієнтоорієнтованої якості полуг та переліку необхідних професійних якостей працівників апаратів судів.⁵¹ Типові посадові інструкції працівників апаратів судів вже давно застаріли. Остання редакція була затверджена ДСА ще у 2005 році. З тих пір законодавство про державну службу та судову систему неодноразово оновлювалось. Зважаючи на впровадження підсистеми «Електронний суд», зростає потреба в коригуванні функціональних обов'язків працівників суду. РСУ працює над розробкою нових типових посадових інструкцій та правил процедури для персоналу судового апарату, але для цього, з одного боку, необхідна активна підтримка ДСА, а з іншого, цей процес має бути частиною загальної стратегії/концепції/моделі підвищення кваліфікації працівників суду.

З огляду на все вищезазначене, можна зробити висновок, що незважаючи на ряд успішних кроків щодо реалізації окремих елементів дієвої системи управління ефективністю, наприклад, покращення системи оцінювання кваліфікації та відбору суддів та низки ініціатив щодо більш об'єктивного обчислення робочого навантаження, цього все ще недостатньо для досягнення поставленої мети – запровадження системи управління ефективністю роботи в судах, яка б охоплювала такі важливі питання, як визначення чітких цілей/завдань для всієї судової системи та окремих її елементів: розробка комплексу взаємопов'язаних та порівнюваних кількісних та якісних критеріїв якості роботи для всіх суддів, судів та органів суддівського врядування; запровадження системи управління кадровою політикою, що базується на якісних та кількісних показниках. Тому, відзначаємо доволі низьку реалізацію (на рівні 25%) вищезгаданих результатів Стратегії.

Рекомендується продовжувати роботу над розробкою системи управління ефективністю роботи, яка б охоплювала: показники ефективності для індивідуального та інституційного рівнів; регулярне оцінювання ефективності роботи; типові посадові інструкції та правила процедури; розробку принципів обслуговування громадян; інструменти моніторингу; розвиток лідерських якостей керівників апарату.

18. **Весь перелік питань щодо управління кадровою політикою та ефективністю роботи є загальнодоступним**

19. **Оптимізовано кількість органів, відповідальних за рішення щодо кар'єри суддів, управління ефективністю суддівської роботи та дисциплінарні питання⁵²**

Як зазначалось вище, досягнути поставленої мети – запровадження комплексної, надійної системи управління ефективністю роботи в судах, яка б охоплювала такі важливі питання, як визначення чітких цілей/завдань для всієї судової системи та окремих її елементів; розробки комплексу взаємопов'язаних та порівнюваних кількісних та якісних критеріїв якості роботи для всіх суддів, судів та інших органів судової системи; запровадження системи управління кадровою політикою, що базується на якісних та кількісних показниках – так і не вдалось.

51 Інтерв'ю з О. Ткачуком, Головою Ради суддів України. «Закон і Бізнес», №16, http://zib.com.ua/ua/132692-golova_rsu_oleg_tkachuk_vrazhennya_gromadyan_pro_sudovu_sist.html

52 Обидва результати є взаємопов'язаними, оскільки стосуються системи управління ефективністю, а тому їх розглянуто разом.



Слід зазначити, що дуже важливою частиною будь-якої системи управління, яка поєднує завдання, цілі, показники та інструменти вимірювання їх досягнення, є механізм моніторингу. В українських судах відсутні комплексні положення та механізм для оцінювання та контролю діяльності судів (без втручання у сферу здійснення правосуддя), як от, наприклад, система внутрішніх перевірок та/або адміністративний контроль за діяльністю судів, які б дозволили встановлювати та впроваджувати кращі практики та реагувати на проблеми організації судочинства та недоліки роботи судів⁵³. За відсутності будь-яких діючих механізмів моніторингу усі ініціативи щодо управління ефективністю роботи матимуть скоріше декларативний характер. На цьому питанні постійно було зосереджено увагу під час різних зустрічей⁵⁴. Важливість моніторингу діяльності судів визнана в європейській судовій системі. Такий підхід також підтримує Комісія ЄС (спеціальний інструмент Щорічної оцінки системи правосуддя в ЄС⁵⁵) та Рада Європи (оцінка судових систем CEPEJ⁵⁶).

Відповідно, неможливо говорити про послідовність діяльності органів судової системи у питаннях управління ефективністю, а отже й про досягнення результатів (можна вважати, що максимальний рівень їх досягнення – 15%). Крім того, як уже згадувалося, деякі установи на основі юридично обов'язкових нормативних актів (як от ВРП, ДСА), а деякі – *фактично* (PCY) беруть участь у розробці низки інструментів управління ефективністю. Зокрема, ДСА працює над складанням типових посадових інструкцій та підготовкою комплексної системи показників робочого навантаження тощо; PCY займається розробкою інструкцій щодо роботи працівників судового апарату та обслуговування громадян. Слід зауважити, тим не менш, що простежується відсутність стратегічного підходу до цих процесів та недостатня координація дій, а також відсутність чітко окреслених повноважень та обов'язків кожної з установ⁵⁷. **Рекомендується зосередитись на розробці концептуального підходу до визначення провідної ролі та механізмів координації діяльності всіх сторін, що беруть участь у створенні системи управління ефективністю роботи з чіткими показниками навантаження, цільовими показниками ефективності, стандартизованими процесами, системою контролю якості, моніторингом тощо, яка б стала основою для розвитку всієї судової системи (включаючи будь-які зміни, як от, наприклад, реорганізація судової системи тощо).**

Частина 7. Інструменти управління ефективністю роботи

20. Робочі процеси управління кадровою політикою вдосконалені та автоматизовані на основі фахових досліджень

Частково це питання було розглянуто в попередній частині при оцінюванні стану впровадження системи управління ефективністю роботи. А отже, попередній висновок про те, що не можливо поки що стверджувати про повноцінне впровадження системи

53 Наприклад, у Литві діє система внутрішніх перевірок судів (їх фінансової та управлінської діяльності), які здійснюються в централізованому порядку Національною судовою адміністрацією. Також, ст. 104 Закону про суди створено систему нагляду за адміністративною діяльністю судів. Це регулюється Положенням, прийнятим Радою суддів. Система нагляду охоплює широке коло напрямків діяльності суду та обов'язків керівництва суду, зокрема, управління справами, якість обслуговування громадян, ефективність роботи суду, організацію підвищення кваліфікації суддів та працівників судового апарату тощо. В інших європейських країнах (Португалія, Польща, Румунія та інші) також діють інші види систем моніторингу.

54 На спільному засіданні експертів Проекту ЄС «Право-Justice» та Ради суддів України 14 листопада 2019 р. Голова PCY Б. Моніч підкреслив, що, за задумом, Рада має вирішувати важливі питання організації судочинства, однак не має на це необхідних повноважень та інструментів (нормативних документів та інструкцій).

55 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en

56 <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>

57 Більше про розмежування повноважень органів управління судової системи та суддівського самоврядування див. в частині про аналіз результатів 1-4.

управління ефективністю роботи в судовій системі, актуальний і для цього результату. Крім того, слід зазначити, що в судовій системі постійно велось обговорення та робились спроби запровадження стандартів для робочого процесу: було проведено аналіз організації робочих процесів всередині ВККСУ та ВРП⁵⁸; частково спроби такого аналізу простежуються в діяльності ДСА щодо розподілу та ведення справ в судах. Також важливо відзначити ведення детальної статистики щодо завантаженості суддів та судів та тривалості розгляду справ тощо. Щоправда, поки що відсутні належний аналіз цих даних та їх використання при підготовці стратегічних рішень та в управлінні діяльністю судів. Отже, можемо простежити окремі складові системи управління ефективністю роботи та впровадження нововведень у організацію робочого процесу. Тим не менш, для цієї сфери характерний брак системного підходу, що стосується усього переліченого вище: аналізу, моніторингу, визначення рекомендованих норм діяльності та недоліків, які необхідно усунути тощо). Тому показник досягнення цього результату вважаємо недостатнім (40%) та відзначаємо необхідність подальшого **аналізу організації робочого процесу та впровадження стандартизованих процедур та інструментів управління ризиками**.

21. Органи судової системи регулярно використовують результати досліджень рівня задоволеності суспільства для оцінки та вдосконалення системи управління ефективністю.

Одним із найбільш поширених та ефективних інструментів оцінки якості діяльності судів на всіх етапах, починаючи з обслуговування в приймальні та закінчуючи винесенням судового рішення, є опитування щодо рівня задоволення обслуговуванням.

У період з лютого по травень 2019 року агентство USAID провело три опитування серед працівників сфери правосуддя щодо незалежності та підзвітності судової системи, боротьби з корупцією, здійснення та доступності правосуддя та довіри населення до українських судів. Ці три опитування проводились серед трьох окремих груп респондентів: правників, які беруть участь у судових провадженнях, але які не є працівниками суду (адвокати та прокурори), працівників судового апарату (але не суддів) та присяжних. Опитування були проведені по всій території України, за винятком окупованого Криму та непідконтрольних уряду України частин Донецької та Луганської областей. В опитуванні адвокатів та прокурорів взяли участь 400 респондентів, саме ж опитування проводилось програмою «Нове правосуддя» вже вчетверте, починаючи з жовтня 2016 року (дата початку програми). Опитування працівників судового апарату проводилось «Новим правосуддям» вдруге та залучило 1029 респондентів. Опитування серед присяжних в Україні проводилось вперше та охопило 407 респондентів. За результатами опитувань особливу увагу слід звернути на такі висновки: 1) серед адвокатів та прокурорів 72% респондентів зазначили, що за останні 24 місяці їхньої участі у судових процесах судові рішення були належним чином вмотивовані та зрозумілі; 2) так само, як серед адвокатів та прокурорів, у працівників судового апарату зросла довіра до судової влади та інших органів влади (82% у 2019 році проти 60% у листопаді 2017 року); 3) присяжні відзначили свою повну підтримку судів та задоволення роботою останніх: понад 90% з них охарактеризували судові рішення як належним чином вмотивовані, чіткі, законні та справедливі.⁵⁹

Ще одну низку важливих соціологічних опитувань було проведено Українським центром економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова на запит Ради

58 Ці заходи було здійснено консалтинговими компаніями за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

59 https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/NJ_2019_Surveys_Results_July_2019_ENG.pdf



Європи навесні 2019 року⁶⁰. Для опитування було відібрано 118 населених пунктів, серед яких 51 село; загальна кількість опитаних склала 2016 осіб. Результати опитування продемонстрували, що більшість (55%) громадян отримують інформацію про суди із засобів масової інформації. Думки 22,8% громадян про діяльність судів формуються на основі інформації від друзів або членів сім'ї. У процесі опитування респондентам ставили конкретні запитання щодо окремих аспектів судової діяльності, їх сприйняття корупції, рівня залучення громадянського суспільства в діяльність судової системи, їхнє бачення рівня незалежності суддів тощо.

З точки зору потреб громадян, очікувань сторін та думки та потреб суспільства актуальним є питання реалізації таких ініціатив як управління діяльністю судів та ефективністю їх роботи, планування нововведень, запровадження стандартів роботи та затвердження комунікаційної стратегії. Результати вищезазначених опитувань дозволяють визначити ті сфери, на яких потрібно зосередити роботу, а також забезпечують низку показників щодо стратегічно важливих питань та напрямків комунікації тощо. Тим не менш, ці опитування, по-перше, не є стандартизованими та інституціоналізованими, по-друге, вони все ще не використовуються на постійній основі. Тому результат вважаємо досягнутим лише частково (50%) та рекомендуємо **продовжувати роботу над розвитком таких ефективних інструментів, як вищезазначені опитування різних цільових груп, через їх інституціоналізацію, регулярне застосування та використання в рамках ініціатив щодо покращення ефективності роботи**. В розробці ефективної української моделі системи правосуддя як зразок можуть бути використані інструменти контролю якості здійснення правосуддя CEPEJ⁶¹.

Частина 8. Підвищення професійного рівня та кар'єрне просування суддів

22. Заміщення будь-яких посад відбувається виключно на конкурсній основі із застосуванням чітких та об'єктивних критеріїв і прозорих процедур

Цей результат повторює зміст результату 11. «*Призначення на посади для забезпечення призначення суддів на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних досягнень та виключно на конкурсних засадах*» частини 4, детально розглянутої вище. Відповідно, висновки для результату 11, зокрема, про майже цілковите досягнення мети (створення прозорої та об'єктивної системи відбору кандидатів на посади суддів), та зазначені рекомендації аналогічно підходять і для цього результату.

Незважаючи на те, що цей результат стосується не лише професійної діяльності суддів, але й відбору та діяльності працівників судового апарату, слід звернути увагу на низку питань, зокрема щодо особливої категорії працівників суду – судових помічників, які так само, як і деякі інші працівники (наприклад, секретарі судових засідань), не є державними службовцями в звичному розумінні. Вони належать до так званої «патронатної служби». Це означає, що зазначені посадові особи, які виконують дуже важливі функції в судах, серед яких підготовка матеріалів справи, написання судових рішень та інших процесуальних документів, приймаються на роботу лише за особистим рішенням окремого судді. Вони не беруть участь у конкурсі на посаду; до них також не застосовуються вимоги для вступу на державну службу. З одного боку, такий стан ре-

60 <https://rm.coe.int/report-razumkov-final/16809537f0>

61 Посібник «Вимірювання якості правосуддя» (англ.мовою) - Measuring the quality of justice - (12/2016) Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at Court users in the Council of Europe's member States - (12/2016) Checklist for court coaching in the framework of customer satisfaction surveys among court users - (12/2013) Checklist for promoting the quality of justice and the courts

чей є необхідним з огляду на особливі обов'язки та статус цих осіб – вони працюють в разі з суддею на основі взаємної довіри. З іншого боку, існує й низка ризиків, як от потенційний непотизм, корупція, відсутність відповідальності тощо.

Отже, результат, що передбачає створення системи добору кадрів на основі конкурсу та професійного зростання в судах, можна вважати досягнутим у повному обсязі щодо суддів; однак такий висновок не може бути застосований щодо працівників суду, особливо судових помічників. Таким чином, загальний рівень досягнення становить не більше ніж 75%.

23. Впроваджено систему кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі.

Особливу увагу слід звернути на питання запровадження **процедури регулярного оцінювання** суддів. Законом про судоустрій передбачено запровадження регулярного оцінювання суддів з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення та сприяння професійному розвитку (ст. 90). Регулярне оцінювання судді проводиться: (1) викладачами (тренерами) Національної школи суддів України за результатами підготовки шляхом заповнення анкети; (2) іншими суддями відповідного суду шляхом анкетування; (3) самим суддею за допомогою заповнення анкети самооцінки; (4) громадськими об'єднаннями через незалежне оцінювання роботи судді в судових засіданнях.

Станом на 1 вересня 2019 року все ще не затверджено нормативно-правову базу щодо запровадження регулярного оцінювання, хоча проєкти судових норм було розроблено та обговорено з працівниками системи правосуддя у 2016 та 2019 роках. Тому, можемо зробити висновок, що частково основу для запровадження регулярного оцінювання суддів вже створено. Показник досягнення результату становить 25%.

Частина 9. Професійна підготовка та зв'язок з професійним зростанням

24. Запроваджено ефективний механізм вивчення інформації про кандидатів на суддівські посади з точки зору досвіду, професійності, доброчесності та інших якостей.

Це питання було детально розглянуто в попередніх частинах, зокрема, при аналізі рівня реалізації результату 10 щодо об'єктивного та прозорого призначення на судові посади. Як уже було зазначено, відбір кандидатів на посаду суддів місцевих судів – складна процедура, яка передбачає декілька етапів та в якій бере участь низка органів судової системи, та яка також охоплює оцінювання кандидата, перевірку доброчесності, спеціальну підготовку та кваліфікаційний іспит після її завершення, проведення конкурсу на вакантну посаду судді на основі рейтингу кандидатів тощо.

Завдання запровадження ефективних механізмів вивчення інформації про кандидата на посаду судді щодо доброчесності та інших якостей можна вважати значною мірою виконаним:

- 1) порядок та інструменти оцінювання результатів кваліфікаційного іспиту кандидатів визначені в Положенні про складення кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання кандидатів на посаду судді, затвердженому рішенням ВККСУ від 3 жовтня 2018 року;



- 2) перевірка доброчесності здійснюється за допомогою спеціального вивчення кандидатів, яке організовує НШСУ через надсилання запитів до НАЗК, НАБУ, Міністерства юстиції та інших державних органів та установ. Згідно з ч. 4 ст. 74 Закону про судоустрій, у разі виявлення інформації, яка свідчить про те, що кандидат не відповідає вимогам, встановленим цим Законом, ВККСУ приймає вмотивоване рішення про припинення подальшої участі кандидата у доборі на посаду судді. Варто зауважити, що Законом передбачено більш ретельне дослідження доброчесності кандидатів на посади суддів вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів, ВСУ, зокрема, ретельну перевірку їхніх досьє, вивчення інформації від ГРД, а також детальний аналіз попередньої професійної діяльності. Ретельне дослідження біографії не проводиться для кандидатів у місцеві суди. Це можна вважати недоліком процедури відбору кандидатів у суди цього рівня. Безперечно, для проведення такого дослідження необхідно чимало часу та додаткових ресурсів вже й так надмірно навантаженої ВККСУ. Тим не менш, у середньостроковій перспективі **рекомендується поширити критерії оцінювання доброчесності кандидатів на посади у вищих судах також і на процедуру відбору кандидатів на посади у місцевих.**
- 3) на відміну від конкурсів на посаду в апеляційному суді, вищих спеціалізованих судах та ВСУ, досьє кандидатів на посади суддів в місцеві суди не публікуються на офіційному вебсайті ВККСУ, що можна вважати недоліком цієї процедури. **Рекомендується розглянути можливість затвердження вимоги публікації досьє кандидатів до місцевих судів;**
- 4) перелік вікових та професійних вимог до кандидатів на посаду судді сьогодні набагато більш вичерпний, ніж до реформи. Зміни до Конституції України, внесені в 2016 році, посилили вимоги до суддів: «На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді» (ч. 3 ст. 127). До 2016 року мінімальний вік кандидата на посаду судді становив 25 років та були відсутні вимоги щодо його компетентності та доброчесності.

Тому, беручи до уваги усі позитивні досягнення, такі як всебічність, об'єктивність та прозорість нового механізму добору кандидатів на посаду суддів, результат щодо ефективного механізму перевірки доброчесності та професіоналізму кандидатів вважаємо реалізованим (90%) та потворно підкреслюємо вищезазначені рекомендації.

25. Посилений формальний зв'язок між системами початкової підготовки та призначенням суддів

Цього результату було досягнуто повністю через запровадження спеціальних процедур, які успішно використовуються на практиці НШСУ.

Усі питання щодо спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді викладено в статті 77 Закону про судоустрій. Зокрема, передбачено теоретичну та практичну підготовку кандидата в НШСУ; програму, навчальний план та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді затверджує ВККСУ за рекомендацією НШСУ; термін проведення підготовки становить 12 місяців (якщо інший строк не визначено рішенням ВККСУ) за рахунок коштів Державного бюджету України; на період проход-

ження кандидатом підготовки за ним зберігається основне місце роботи, виплачується стипендія в розмірі посадового окладу помічника судді місцевого суду.

Нероздільний зв'язок між проходженням спеціальної підготовки кандидатом і подальшим призначенням є обов'язковий характер зазначеної підготовки та відповідальність кандидата у разі невдачі у її проходженні. У разі порушення кандидатом на посаду судді порядку проходження спеціальної підготовки, що призвело до його відрахування, припинення кандидатом проходження такої підготовки, неуспішного виконання кандидатом на посаду судді програми спеціальної підготовки, він повинен відшкодувати кошти, витрачені на його підготовку. (ч. 7 ст. 77 Закону про судоустрій).

Після завершення підготовки НШСУ надсилає інформацію щодо кандидатів, які пройшли спеціальну підготовку, до ВККСУ для складання кваліфікаційного іспиту. Результати кваліфікаційного іспиту кандидата після завершення спеціальної підготовки та всі матеріали, зібрані під час її проходження (враження викладачів від кандидата, інформація про його активність під час проходження підготовки, професійні якості тощо), враховуються під час проведення конкурсу. Однак бувають ситуації, коли кандидатів з досить високим рейтингом не призначають на посаду або розгляд питання щодо їх призначення триває надто довго.

Отже, можна стверджувати про інституціоналізованість та законодавче закріплення зв'язку між системою спеціальної підготовки суддів та їх призначенням, пам'ятаючи, тим не менш, про зазначені труднощі щодо процедури призначення. З огляду на це, можна зробити висновок, що результату було досягнуто на рівні 75%.

Частина 10. Інституційна спроможність Національної школи суддів України

26. НШСУ та суддівський корпус здатні самостійно розробляти програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, без участі інших дійових осіб судової системи

Згідно зі ст. 104 Закону про судоустрій, НШСУ є державною установою із спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність. НШСУ утворено при ВККСУ і вона здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону та статуту, затвердженого ВККСУ. Очолює школу ректор, якого призначає на посаду та звільняє з посади ВККСУ. НШСУ здійснює: 1) спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді; 2) підготовку суддів, у тому числі обраних на адміністративні посади в судах; 3) проведення курсів навчання, визначених кваліфікаційним або дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя; 4) підготовку працівників апаратів судів та підвищення рівня їхньої кваліфікації; 5) проведення наукових досліджень з питань удосконалення судового устрою, статусу суддів і судочинства; 6) вивчення міжнародного досвіду організації та діяльності судів; 7) науково-методичне забезпечення діяльності судів, ВККСУ та ВРП.

Потрібно зауважити, що в умовах впровадження судової реформи, що призвела до появи чималої кількості нових викликів та функцій (нова система повторного оцінювання кваліфікації, велика кількість новопризначених суддів у новостворених судах зі своїми особливими потребами в підготовці, зміни в системі спеціальної підготовки, значна необхідність у методологічній підтримці розробки програм іспитів, завдань та методології оцінювання тощо), НШСУ довела свою інституційну спроможність, зумівши адаптуватись до нових викликів, швидко розібратися зі всіма новими завданнями та



обов'язками, залучити найкращих фахівців та продемонструвати ефективну співпрацю з міжнародними партнерами та донорами.

Що стосується розробки програм спеціальної підготовки, то результат був реалізований повністю (100%) з огляду на те, що НШСУ зуміла довести свою спроможність розробити комплексні програми спеціальної підготовки для різних цільових груп, зважаючи на особливі потреби окремих юрисдикцій, судів та досвід новопризначених суддів.⁶²

27. Досягнута взаємосумісність інформаційних систем НШС, органів суддівського врядування та вищих навчальних закладів (ВНЗ).

Рівень досягнення цього результату все ще на низькому рівні – до 25%, оскільки все ще не запущено Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему (ЄСІТС), яка б поєднала всі судові установи, зокрема й органи судової системи та суддівського самоврядування. Також електронна взаємодія між органами системи правосуддя все ще доволі слабка, зокрема, актуальним є питання сумісності інформаційної системи НШСУ з системами інших органів. З іншого боку, НШСУ активно працює над вдосконаленням організації своїх робочих процесів та їх відображенням в інформаційній системі. Тим не менш, **необхідно продовжувати роботу в цьому напрямку.**

Частина 11. Методика спеціальної підготовки та викладачі

28. Обов'язковий період спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді продовжено

Результат досягнуто повністю (100%), оскільки обов'язковий період спеціальної підготовки в НШСУ було продовжено, якщо порівнювати з попередньою редакцією Закону про судоустрій. Згідно з ч. 3 ст. 77 Закону, спеціальна підготовка зараз триває 12 місяців для кандидатів, які не мають попереднього досвіду роботи в судовій системі, та може бути скороченою до 3-4 місяців залежно від досвіду кандидатів.

29. Узгоджені між собою курси початкової підготовки суддів та інших правників (прокурорів, адвокатів, тощо), гармонізована певна частина відповідних програм та курсів

Програми спеціальної підготовки пропонують декілька спеціалізацій з адміністративної, загальної та господарської юрисдикцій. Навчання проводиться в центральному офісі НШСУ в Києві та її регіональних відділеннях (у Харкові, Одесі, Чернівцях, Львові та Дніпрі).

Незважаючи на те, що між Національною академією прокуратури та Академією адвокатів підписані низка меморандумів про співпрацю, на практиці відсутні кроки щодо гармонізації курсів та їх спільного викладання. Окремі навчальні програми охоплюють подібні теми, тим не менш, поки відсутній помітний прогрес у об'єднанні їх у спільні програму чи курс.

Тому результат досягнуто лише частково (50%). Рекомендуємо посилити співпрацю навчальних закладів через організацію спільних курсів з актуальних для обох сторін навчальних тем.

30. У викладацькій діяльності використовується підхід пошуку розв'язання проблем

Вдосконалення методики підготовки викладачів за допомогою системи «тренінги для тренерів» забезпечить використання нових інтерактивних форм навчання. Практичні

⁶² Див. більше в частині про аналіз результатів 29-31 щодо спеціальної підготовки.

вправи передбачатимуть вдосконалення навичок вирішення проблем за допомогою аналізу конкретних прикладів, моделювання та проведення навчальних засідань суду. Згідно з останнім звітом НШСУ, у 2018 році було проведено шість методичних тренінгів, в яких взяли участь 130 викладачів, більшість з яких були суддями.

Крім того, ВККСУ затвердила розроблені НШСУ методичні рекомендації щодо проведення практичних занять (рольових ігор) під час проходження курсу кандидатами на посаду судді (затверджено наказом ректора НШСУ від 21.12.2018 р.), що є правовим підґрунтям для використання інтерактивних форм у навчальній методиці.

Іспити також проводяться у новій формі. Мета спеціальної підготовки більше не полягає в розширенні та поглибленні теоретичних знань студентів школи, а швидше в розвитку навичок, необхідних для професії судді, а також інших важливих вмінь та якостей, яких вимагає судова робота, зокрема, справедливе ставлення під час здійснення проваджень, навички спілкування, психологічна адаптація до роботи суддею, стійкість до стресу тощо. Студенти та викладачі залишають лише позитивні відгуки про підготовку, а найкращим свідченням її ефективності є високий рівень успішності випускників НШСУ під час конкурсного відбору на посади суддів. Отже, результат вважаємо досягнутим повністю (100%).

31. До переліку предметів спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді включені методики тлумачення законодавства, стандарти доказів у різних видах проваджень, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, формування ораторських навичок, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія.

Перелік видів підготовки, який надає НШСУ, доволі широкий. ВККСУ затвердила розроблену НШСУ низку нормативних актів, що регулюють організацію та зміст спеціальної підготовки кандидатів на посади суддів, зокрема:

- Порядок проходження початкової підготовки кандидатами на посаду судді (затверджено рішенням ВККСУ від 12.02.2018);
- Програму спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді (затверджено рішенням ВККСУ від 13.07.2018);
- Положення про стажування та наставництво (коучинг) кандидатів на посаду судді, (затверджено наказом ректора НШСУ від 02.08.2018); тощо.

До програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді включені предмети, які охоплюють основні навички, необхідні кандидатам для роботи на посаді судді, а саме: методики тлумачення законодавства, стандарти доказів у різних видах проваджень, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, формування ораторських навичок, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія.

Можна зробити висновок, що цей результат, метою якого є розробка комплексних навчальних програм спеціальної підготовки задля розвитку у майбутніх суддів необхідних навичок та професійних якостей, досягнуто повністю (100%).

32. Повністю сформований постійний резерв викладачів НШС, в тому числі в регіонах.

33. До числа постійних викладачів долучено досвідчених правників, включаючи суддів Верховного Суду України та інших вищих спеціалізованих судів, європейські і міжнародні партнери задіяні як тренери на постійній основі.



34. Вдосконалено процес та умови залучення професійних суддів до викладацької діяльності в НШС⁶³.

Зусиллями НШСУ було створено та постійно оновлюється Реєстр викладачів (тренерів), більшість з яких є досвідченими суддями з усіх регіонів країни. З огляду на особливі потреби в підготовці, залучаються й інші фахівці: судові експерти, психологи, спеціалісти з комунікації, менеджменту, лідерства тощо. До кваліфікації цих фахівців ставляться дуже високі вимоги, так само як і до їх вмінь адаптуватися до нових методів навчання, реагувати на конкретні потреби суддів та відповідати їх високим очікуванням. Оцінювання кандидатур викладачів/тренерів здійснюють учасники тренінгів і лише викладачі з найкращими результатами допускаються до проведення підготовки.

Викладачі займаються не лише проведенням підготовки, але й беруть активну участь у розробці навчальних програм та визначенні переліку необхідних матеріалів. Одним з важливих досягнень НШСУ в період проведення судової реформи було створення тестологічного центру, серед основних завдань якого: (а) підготовка проектів програм іспитів/оцінювань суддів (кандидатів на посаду судді); (б) визначення порядку формування та використання баз тестових матеріалів (тестових запитань, практичних завдань, модельних судових справ тощо) для іспитів/оцінювань суддів (кандидатів на посаду судді), проведення рецензування, апробації тестових матеріалів та передачі їх до ВККСУ; (с) підготовка критеріїв оцінювання результатів іспитів. Тестологічний центр є самостійним структурним підрозділом НШСУ. Спеціальним завданням Центру є розробка та затвердження тестових матеріалів та практичних завдань, що використовуються при кваліфікаційному оцінюванні суддів та під час проведення конкурсу на посаду судді.

Варто відзначити також високий рівень науково-методичного забезпечення НШСУ. Викладачі/тренери школи розробляють велику кількість підручників з важливих та необхідних для суддів тем. Було розроблено декілька посібників з судової практики Європейського суду з прав людини для помічників суддів. Тут слід підкреслити готовність НШСУ до ефективної співпраці з міжнародними партнерами, що дозволяє розробляти та публікувати значну кількість корисних матеріалів за підтримки міжнародних проектів технічної допомоги та донорів. Електронні копії матеріалів та практичних посібників доступні на офіційному вебсайті НШСУ⁶⁴.

Окремо слід звернути увагу на умови співпраці професійних суддів як викладачів та НШСУ. Судді з необхідним досвідом демонструють прагнення та мотивацію ділитися знаннями з колегами та майбутніми суддями, а НШСУ з метою залучення кращих суддів для роботи викладачами пропонує сприятливі для цього стимули або пільги/переваги. Окрім цього, законодавством теж передбачено низку стимулів для мотивації суддів-викладачів, зокрема, зменшення робочого навантаження, просування по службі та надання можливості участі у міжнародних конференціях.

З огляду на все вищезгадане, можна зробити висновок, що результати цієї частини, спрямовані на формування резерву викладачів високого рівня, досягнуті в повному обсязі (100% досягнення для усіх трьох результатів).

Частина 12. Підвищення професійного рівня та управління ефективністю

35. Закріплено обов'язок судді систематично підвищувати професійний рівень, під-

63 Усі три результати є взаємопов'язаними, тому їх розглянуто разом.

64 <http://www.nsj.gov.ua/en/science/prints/>

тримувати та розвивати професійні навички (уміння). Підвищення професійного рівня стало основним критерієм для просування судді у професійній кар'єрі.

Під час проведення тренінгів з підвищення професійного рівня викладачі НШСУ виконують оцінювання кожного з учасників через заповнення ними стандартизованих анкет. Така система підготовки стимулює слухачів брати активну участь у навчальному процесі. Після проходження певного числа тренінгів виконується тестування знань учасників. Система тестування розроблена викладачами/тренерами НШСУ та є стандартизованою. Все це дає змогу учасникам тренінгів отримати доступ до інформації, яка є необхідною (і має бути використана) під час кваліфікаційного оцінювання, регулярного оцінювання та конкурсу на посаду судді. Однак повноцінне застосування цієї системи не є можливим з огляду на відсутність дієвої системи управління ефективністю роботи в судах. Отже, можна зробити висновок, що за відсутності комплексної системи управління ефективністю роботи суддів (яка є впровадженою лише частково), неможливо стверджувати про досягнення цього результату в тому розумінні, яке в нього було закладено з самого початку. Тому, з огляду на вищесказане, спроби запровадити інструменти для стимулювання активної зацікавленості суддів у підвищенні кваліфікації оцінюються на рівні 50% досягнення результату.

Частина 13. Методика підвищення професійного рівня

36. Застосовується індивідуальний підхід до проходження курсу підвищення кваліфікації
37. До переліку предметів підвищення кваліфікації суддів включені методики тлумачення законодавства, стандарти доказування в різних видах проваджень, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, ораторські навички, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія, стратегічне планування, моніторинг та оцінювання, бюджетне та фінансове управління, зв'язки з громадськістю, комунікації
38. Узгоджені між собою курси підготовки суддів та інших правників (прокурорів, адвокатів, тощо), гармонізована певна частина відповідних програм та курсів
39. Проводиться регулярне стажування, навчання і навчальні візити до ЄСПЛ, ЄРС та судових органів ЄС⁶⁵

Згідно зі ст. 89 Закону про судоустрій суддя зобов'язаний проходити підготовку в НШСУ не рідше одного разу на три роки (щонайменше 40 академічних годин). У ч. 3 ст. 89 Закону зазначено, що НШСУ проводить підготовку суддів для підтримання кваліфікації відповідно до необхідності вдосконалення їхніх знань, вмінь і навичок залежно від досвіду роботи суддів, рівня і спеціалізації суду, де вони працюють, а також з урахуванням їхніх індивідуальних потреб. Серед видів підготовки, яку забезпечує НШСУ є, зокрема, підготовка для підтримки кваліфікації; періодичне навчання суддів з метою підвищення їх кваліфікації; підготовка суддів, яких обрано на адміністративні посади; навчальні курси, визначені дисциплінарним органом для підвищення кваліфікації суддів, тимчасово відсторонених від здійснення правосуддя; додаткові курси навчання за результатами кваліфікаційного або регулярного оцінювання суддів. Конкретні види підготовки та їх організація регламентовані Положенням про підготовку та періодичне навчання суддів у НШСУ, затвердженим Наказом НШСУ 1 лютого 2016 року, а також главою 3 розділу IV Регламенту НШСУ (у новій редакції), затвердженого наказом НШСУ.

65 Усі чотири результати є взаємопов'язаними (36-39), а тому їх розглянуто разом.



НШСУ розробляє низку навчальних програм, що охоплюють широкий спектр тем. Це дає змогу не лише вдосконалювати знання національного законодавства та особливостей роботи в суді, але й допомагає розвивати соціальні та особисті навички та професійні якості, що є надзвичайно важливими для суддів та голів суду, зокрема, стійкість до стресу, ведення судових проваджень, оптимальна організація робочого часу, лідерські якості тощо. Теми для підготовки НШСУ визначає за допомогою комплексного оцінювання потреб у навчанні. Школа також розробила стандартизовану 2-тижневу програму підготовки для новопризначених суддів, яка складається з 10 модулів. Нарешті, НШСУ організувала спеціальні тренінги для підготовки суддів Верховного суду (у листопаді 2017 та травні 2019 року), яких було призначено на посади за результатами конкурсу, а також для підготовки новобраних суддів Вищого антикорупційного суду (у березні 2019 року). З цією метою було розроблено окремі спеціальні програми.

Школа розробила, опублікувала та регулярно оновлює календарний план дистанційного навчання суддів. Система дистанційного навчання НШСУ дозволяє суддям проходити підготовку для підвищення кваліфікації прямо на робочому місці за допомогою спеціальної інтернет-платформи, доступ до якої мають лише судді та працівники судового апарату. Курси, які пропонує система, охоплюють широке коло актуальних для суддів тем та питань, від судової практики ЄСПЛ до лекцій з окремих аспектів національного законодавства. До переліку стратегічних цілей НШСУ також входить створення інформаційно-комунікаційної системи «Електронна школа», яка б дала змогу продовжити роботу з впровадження сучасного підходу до дистанційного навчання. Окрім того, існують календарні плани підготовки суддів у регіонах. Відповідно, суддя може обрати кваліфікаційний курс, який його цікавить або потреба в якому є в регіоні.

З 2016 року заняття в НШСУ проводяться у формі інтерактивних тренінгів, що вимагають високої активності учасників. Під цією формою підготовки мають на увазі такі інтерактивні методи: міні-лекції, презентації учасників, проведення тестів, робота в парах, групова робота, мозковий штурм, вирішення прикладів конкретних ситуацій, рольові ігри, обговорення та дебати. Вчителі/тренери школи розробили детальні методичні рекомендації щодо застосування кожної з форм інтерактивної роботи з учасниками/слухачами.

З огляду на усе вищезазначене, можемо стверджувати про повне досягнення результатів 36 та 37 (на 100%).

На жаль, брак необхідних коштів унеможлиблює створення системи стажувань та навчальних візитів до ЄСПЛ та інших європейських судових установ (окрім низки ініціатив за підтримки донорів), однак це не повинно розглядатися як недолік з точки зору якості підготовки. Відповідно, результат 39 вважаємо досягнутим частково (50%).

Що ж до узгодження курсів з підвищення професійного рівня усіх правників (суддів, прокурорів, адвокатів тощо), незважаючи на низьку кількість спільних тренінгів упродовж розглянутого періоду, відзначаємо діяльність, спрямовану на запровадження єдиного підходу у роботі над темами, які є актуальними для усіх членів юридичної спільноти. Тому результат 38 можемо вважати досягнутим частково (50%).

Зважаючи на вищесказане, можна стверджувати про реалізацію цілей реформи щодо вдосконалення системи підвищення професійного рівня суддів. Подальше вдосконалення можливе через збільшення кількості спільних тренінгів.

Розділ III. Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності

Напрямок діяльності 3.1 Підвищення відповідальності шляхом удосконалення етичних та дисциплінарних норм

Частина 14. Етичні норми та незалежність суддів у законодавстві та на практиці

40. Етичні норми для суддів та працівників апарату суду містять чітко визначені принципи поведінки, перебувають у відкритому доступі та послідовно застосовуються на практиці

Кодекс суддівської етики був прийнятий у 2002 році. Зважаючи на те, що востаннє суттєві зміни до нього було внесено у 2013 році, його можна вважати застарілим. Водночас, важливо підкреслити роль неперервної роботи РСУ над принципами тлумачення та застосування Кодексу. Значних зусиль було докладено до створення Коментаря до Кодексу, ухваленого РСУ 4 лютого 2016 року⁶⁶. Особливо слід відзначити, що у коментарі розглянуто не лише тлумачення норм, але й є посилання на відповідні європейські стандарти та наведено конкретні справи.

Окремо варто звернути увагу на діяльність РСУ щодо розробки етичних стандартів, правил та принципів врегулювання конфлікту інтересів, а також щодо підвищення обізнаності суддів та громадськості з цих питань. У Раді створено окремий Комітет з дотримання етичних норм, запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів (далі у цій частині – Комітет). Діяльність Комітету регулюється Положенням, яке було затверджено рішенням РСУ від 4 лютого 2016 року (в редакції від 1 березня 2019 року). Метою діяльності Комітету є здійснення на основі принципу саморегуляції судової влади заходів, спрямованих на дотримання етичних норм, запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів. Комітет має повноваження щодо підготовки проєктів роз'яснень, рекомендацій та консультативних висновків щодо застосування та тлумачення правил судової етики, законодавства у сфері запобігання корупції, законодавства про врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та присяжних під час здійснення правосуддя; розробки навчальних матеріалів для суддів та присяжних з питань застосування Кодексу судової етики, дотримання етичних норм та принципів, законодавства у сфері запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді; розробки та затвердження типової Антикорупційної програми РСУ; тощо.

Комітет тісно співпрацює з головами судів, суддями, НШСУ та донорськими організаціями щодо розробки програм підготовки, організації семінарів, конференцій та круглих столів з вищезазначених питань. Варто також звернути увагу на розроблений Комітетом посібник для суддів з виявлення передумов конфлікту інтересів та рекомендацій щодо його попередження або врегулювання як на яскравий приклад діяльності щодо підвищення обізнаності про принципи врегулювання конфлікту інтересів⁶⁷. У 2017 році Комітет провів низку практичних тренінгів для суддів в регіонах (Харків, Луцьк, Хмельницький, Полтава, Київ, Дніпро). Члени Комітету разом з НШСУ взяли участь у розробці навчальних курсів «Дисциплінарна відповідальність судді», «Антикорупційне законодавство та практика його застосування», «Суддівська етика» та «Правила поведінки судді». Протягом 2018 року Комітет за підтримки Проєкту уряду Канади провів кілька

66 <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-edd47ed191.pdf>

67 <http://rsu.gov.ua/uploads/article/posibnikosoblivosti-konfliktu-in-de7be4c810.pdf>



консультативних зустрічей із суддями Хмельницької, Івано-Франківської, Закарпатської та Чернівецької областей. Комітет також працює над проектом окремої підготовки суддів з питань виконання ними антикорупційного законодавства щодо подарунків.

Згідно з даними РСУ, станом на 10 грудня 2018 року до Комітету надійшло 166 запитів суддів, з них: 70 запитів на отримання консультацій з питань наявності чи відсутності конфлікту інтересів, 35 звітів про існуючий чи потенційний конфлікт інтересів, 20 звернень щодо поведінки суб'єктів конфлікту інтересів.

Важливо зауважити, що Кодекс суддівської етики поширюється лише на суддів, але не на працівників суду. А це досить велика кількість осіб, включаючи державних службовців та помічників суддів, які є частиною патронатної служби. Рішенням №33 від 6 лютого 2009 року РСУ затвердила Правила поведінки працівника суду. Ці Правила встановлюють стандарти моральної цілісності та відповідної поведінки працівників суду, які ґрунтуються на дотриманні особистої, професійної та організаційної етики. Протягом 2015-2018 років в українське законодавство було внесено чимало змін щодо статусу державних службовців та працівників суду. У 2018 році було затверджено нове положення про судових помічників, однак Правила поведінки працівника суду залишилися без змін. Тому, очевидною є **актуальність питання розробки та прийняття нового набору етичних норм поведінки працівника суду.**

Перелічені заходи засвідчують бажання та налаштованість органів правосуддя розробити та ввести в дію положення щодо суддівської етики.

Одним із дієвих способів підвищення авторитету судової влади в суспільстві є дотримання суддями та органами судового самоврядування високих стандартів суддівської етики. Отже, можемо стверджувати, що мету Стратегії щодо вдосконалення існуючих норм поведінки судді та підвищення обізнаності про них серед суддів було значною мірою досягнуто (75%).

У **короткостроковій перспективі** рекомендуємо здійснювати моніторинг практики застосування Кодексу суддівської етики та оновити його, продовжувати розробку правил поведінки та проводити заходи з підвищення обізнаності про практику застосування Кодексу, публікуючи приклади добросовісної поведінки та суперечливі з погляду етики випадки. РСУ слід активізувати свою роботу з роз'яснення положень Кодексу суддівської етики та з питань врегулювання конфлікту інтересів у судовій системі.

Рекомендуємо зосередитись на **вдосконаленні шляхів взаємодії РСУ з НАЗК та Національною поліцією України щодо забезпечення дотримання суддями антикорупційного законодавства.** У питаннях, що стосуються працівників суду, важливо враховувати різницю у статусі державних службовців, «технічних» працівників, які діють на основі трудових договорів та помічників суддів, що є частиною патронатної служби. Також **рекомендуємо розробити нову редакцію Правил поведінки працівника суду.**

41. Формально визначено та закріплено принцип функціональної (особистої, процесуальної) незалежності судді.

Згідно з концепцією функціонального імунітету, прийнятою в європейських країнах, суддя перебуває під особливим правовим захистом під час виконання свого безпосереднього обов'язку – здійснення правосуддя. Нею також передбачено спеціальну процедуру надання дозволу судом або органами судового самоврядування на притягнен-

ня судді до кримінальної, адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Якщо суддя вчинює правопорушення поза рамками своєї професійної діяльності, його може бути притягнуто до кримінальної відповідальності на загальних засадах без будь-яких винятків чи обмежень. Ідея функціонального імунітету безпосередньо закріплена в положеннях законодавства, яке охоплює захист правового статусу судді під час здійснення правосуддя (індемнітет судді). Така незалежність суддів одночасно забезпечується принципом справедливого судового розгляду та є законодавчо закріпленою у більшості європейських держав. Принципу індемнітету судді можна розглядати як втілення концепції функціонального імунітету, яка поширюється на всі правопорушення, вчинені суддями під час здійснення правосуддя. У деяких європейських країнах такий імунітет закріплено у спеціальному законодавстві. Наприклад, в Естонії, якщо суддя вчиняє кримінальне правопорушення під час виконання своїх судових обов'язків, Генеральний прокурор звертається до Верховного суду, який приймає рішення, що судовий процес над суддею може відбуватися лише за згодою Президента Республіки згідно з Кримінальним та Кримінально-процесуальним кодексом.

Аналогічний підхід використовується в чинному законодавстві України. Згідно з ст. 126 Конституції та ч. 2 ст. 49 Закону про судоустрій суддя, затриманий за підозрою у вчиненні діяння, за яке встановлена кримінальна або адміністративна відповідальність, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи, за винятком: (а) якщо ВРП надано згоду на затримання; (б) затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання є необхідним для попередження вчинення злочину, відвернення чи попередження наслідків злочину або забезпечення збереження доказів цього злочину. Серед недоліків цієї моделі суддівської недоторканності можна виокремити можливість затримання судді на місці вчинення злочину, що стосується як здійснення правосуддя, так і будь-якої іншої діяльності. Як зазначено у ст. 207-212 Кримінально-процесуального кодексу, затримання особи під час замаху на вчинення злочину або ж одразу ж після вчинення здійснюється без попереднього визначення тяжкості злочину. Можливість затримання на місці потенційно може поставити під загрозу принцип незалежності суддів, оскільки за таких умов суддя перебуває під тиском необхідності прийняття конкретного рішення.

Важливою складовою поняття функціонального імунітету судді є його звільнення від відповідальності за висловлені думки або ж прийняті рішення під час здійснення правосуддя, за умови, що рішення суду, яке набрало сили, не встановлює вини судді у вчиненні кримінального правопорушення. Цей принцип було закріплено: (а) у ч. 4 ст. 126 Конституції, згідно з якою «суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» та (б) у ч. 2 ст. 106 Закону про судоустрій, в якій зазначено, що скасування або зміна судового рішення не має наслідком дисциплінарну відповідальність судді, який брав участь у його ухваленні, крім випадків, коли скасоване або змінене рішення ухвалено внаслідок умисного порушення норм права чи неналежного ставлення до службових обов'язків. Зазначені положення можуть призвести до викривлення суті поняття незалежності суддів, оскільки виходить, що «суддя залежить від вищого за рівнем суду, що, по суті, є радянським підходом до ієрархії системи правосуддя, в якому суди вищої інстанції мають повноваження, так би мовити, оцінювання не лише судових рішень, але й фактично дій судді нижчої інстанції з погляду дотримання дисциплінарних норм.⁶⁸

68 Кузнецова И.С. Иммуниеты и ответственность как элементы конституционно-правового статуса судьи : дис. канд. юрид. наук. Москва, 2010. 188 с. С.14.



Зважаючи на вищезазначене, можна зробити висновок, що результат щодо формального закріплення функціонального імунітету досягнуто частково (50%). Однак рекомендується **розглянути можливість подальшого вдосконалення законодавства та практики щодо відповідальності судді за правопорушення, вчинені ним під час виконання суддівських обов'язків та здійснення правосуддя**.

42. Забезпечено всебічну реалізацію принципу безсторонності судді

ЄСПЛ визначає безсторонність і як *суб'єктивний* підхід, за яким до уваги беруться особисті переконання чи зацікавленість конкретного судді в тій чи іншій справі, і як *об'єктивний* тест, що вимагає встановити, чи є запропоновані суддею гарантії достатніми їх для, щоб виключити будь-які обґрунтовані сумніви щодо його поведінки⁶⁹.

У Висновку КРЄС №3 «Щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності» зазначено таке: «Судді повинні за всіх обставин діяти безсторонньо з тим, щоб забезпечити відсутність правомірних підстав у громадян підозрювати якусь упередженість. У цьому відношенні безсторонність повинна бути очевидною як під час виконання суддею судових функцій, так й інших дій».⁷⁰

У документі КРЄС окремо зосереджує свою увагу на питанні безсторонності, зазначаючи таке: а) безсторонність та поведінка суддів під час виконання своїх судових функцій – судді повинні виконувати свої обов'язки, уникаючи фаворитизму та проявів упередженості; вони не повинні приймати рішення, беручи до уваги щось, що виходить за рамки застосування юридичних норм; поки вони розглядають справу або готуються до її розгляду, вони не повинні свідомо робити будь-яких коментарів, які можуть розглядатися як винесення рішення наперед або які можуть вплинути на справедливість судового розгляду; вони повинні демонструвати однакове ставлення по відношенню до всіх осіб (сторін, свідків, адвокатів тощо) без відмінностей, що ґрунтуються не на правомірних підставах або є несумісними з належним виконанням суддівських функцій; б) безсторонність та позасудова поведінка суддів – судді не повинні бути ізольованими від суспільства, а тому вони повинні загалом вільно займатися позапрофесійною діяльністю на свій розсуд; тим не менше, така діяльність може становити загрозу їхній неупередженості та іноді навіть їхній незалежності – тому необхідно знайти розумний баланс між ступенем участі суддів у житті суспільства та необхідністю бути й виглядати такими, що є безсторонними та незалежними при виконанні своїх функцій; судді повинні гідно поводити себе у своєму приватному житті; КРЄС заохочує утворення в рамках судової системи одного чи більше органів або призначення осіб, що виконували б консультативні й дорадчі функції та були б доступними для суддів, коли у них виникає сумнів щодо сумісності їхньої приватної діяльності із статусом судді, наявність таких органів або осіб могла б стимулювати обговорення в межах судової влади змісту та важливості правил етики; судді повинні утримуватися від ведення публічної політичної діяльності; в) безсторонність та інші види професійної діяльності суддів – специфічний характер суддівської діяльності та необхідність збереження гідності посади і захисту суддів від усіляких видів тиску означає, що судді повинні поводитися у такий спосіб, щоб уникати конфлікту інтересів або перевищення службових повноважень, це вима-

69 Див., наприклад: справа Пірсак (Piersack), рішення від 1 жовтня 1982 р., Серія А 53, параграф 30; справа Де Куббер (De Cubber), рішення від 26 жовтня 1984 р., Серія А 86, параграф 24; справа Деміколі (Demicoli), рішення від 27 серпня 1991 р., Серія А 210, параграф 40; справа Сейнт-Мари (Sainte-Marie), рішення від 16 грудня 1992 р., Серія А 253-А, параграф 34

70 Висновок КРЄС №3 «Щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності», 2002 - CCJE (2002) Op. N° 3; <https://rm.coe.int/16807475bb>

гає від суддів необхідності утримуватися від будь-якого виду професійної діяльності, що може відволікати їх від виконання суддівських обов'язків або призводити до упережденості під час виконання ними своїх обов'язків.

У Законі про судоустрій поняття безсторонності розглядається у контексті суддівської незалежності. У ч. 3 ст. 6 Закону зазначено, що «втручання у здійснення правосуддя, вплив на суд або суддів у будь-який спосіб, неповага до суду чи суддів, збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб з метою дискредитації суду або впливу на безсторонність суду, заклики до невиконання судових рішень забороняються і мають наслідком відповідальність, установлену законом».

Однак окрім вищезазначеного, у Законі відсутні будь-які інші положення щодо безсторонності суддів, зокрема, щодо умов та критеріїв її дотримання. З іншого боку, цей принцип реалізовано через низку інших понять, як от несумісність, щодо якої у ст. 54 Закону зазначено таке: «Перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Перебування на посаді судді також несумісне із наявністю заборони такій особі обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади». <...> Суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку».

Згідно зі статтею 10 Кодексу суддівської етики РСУ, «суддя повинен виконувати обов'язки судді безсторонньо і неупереджено та утримуватися від поведінки, будь-яких дій або висловлювань, що можуть призвести до виникнення сумнівів у рівності професійних суддів, народних засідателів та присяжних при здійсненні правосуддя».

Процесуальним законодавством передбачено окремі інститути забезпечення незалежності та безсторонності суддів, зокрема, самовідвід та відвід.

Зазначені поняття також викладені в ст. 15 Кодексу суддівської етики: «Неупереджений розгляд справ є основним обов'язком судді. Суддя має право заявити самовідвід у випадках, передбачених процесуальним законодавством, у разі наявності упережденості щодо одного з учасників процесу, а також у випадку, якщо судді з його власних джерел стали відомі докази чи факти, які можуть вплинути на результат розгляду справи. Суддя не повинен зловживати правом на самовідвід. Суддя заявляє самовідвід від участі в розгляді справи у разі неможливості ухвалення ним об'єктивного рішення у справі».

Беручи до уваги суть принципу безсторонності, визначену в документах ЄСПЛ, КРЄС та інших органів, які беруть участь в укладанні норм та принципів суддівської діяльності, результати систематичного аналізу законодавства України з питань етики суддівської діяльності (частиною чого є вимоги щодо безсторонності), принципи врегулювання конфлікту інтересів, положення про дисциплінарну відповідальність за порушення будь-яких складових принципу безсторонності, як от несумісності, процесуальні гарантії (наприклад, інститут відводу), організаційні механізми, такі як автоматизована система розподілу справ, організаційну структуру, в якій РСУ має повноваження консультативного органу з питань суддівської етики та врегулювання конфлікту інтересів, в той час як ВРП має конституційні повноваження з питань застосування дисциплінарної відповідальності до суддів, зокрема, за порушення норм судової етики, можемо зробити висновок, що результат щодо забезпечення всебічної реалізації принципу безсто-

ронності досягнуто повністю (100%).

43. Практика щодо етичних та дисциплінарних питань є доступною, вмотивованою та послідовною

Ці питання розглянуто в частині про етичні норми у законодавстві, доступну та послідовну практику їх застосування та про дисциплінарні питання (результати 40-50 відповідно).

Як уже зазначалось раніше, РСУ продовжує роботу на принципах тлумачення та застосування Кодексу суддівської етики. Значних зусиль було докладено до створення Коментаря до Кодексу, ухваленого РСУ 4 лютого 2016 року⁷¹. Особливо слід зазначити, що у коментарі розглянуто не лише тлумачення норм, але й є посилання на відповідні європейські стандарти та наведено конкретні справи. Okремо необхідно зауважити, що Рада суддів веде активну діяльність з укладання етичних норм, правил та принципів врегулювання конфлікту інтересів та з підвищення обізнаності суддів та громадськості щодо цих питань. Рекомендується продовжувати роботу над вдосконаленням принципів тлумачення етичних норм, підвищенням обізнаності суддів через обговорення важливих питань, організацію цільової підготовки, організацією обміну досвідом з органами влади інших країн та публікації інформації щодо актуальних питань у цій галузі.

Що ж до практики ВРП, тут варто звернути увагу на відсутність публікацій будь-яких документів Ради (оглядів, звітів чи інших документів, які б стосувались принципів проваджень у судових справах та критеріїв притягнення до дисциплінарної відповідальності). Наприклад, на вебсторінці ВРП можна знайти оперативну інформацію про заплановані слухання, останні оголошені рішення, є можливість пошуку серед усіх наявних рішень, однак відсутні будь-які коментарі Ради, огляди тощо. Крім того, можна знайти рішення ВРП, за якими судді отримали різні, непропорційні вироки за ті ж самі правопорушення. Особливо вражають випадки, коли до різних суддів, які вчинили одне й те ж правопорушення, застосовано різні дисциплінарні стягнення, зокрема, одного з них звільнили, в той час як інший залишився на своїй посаді. З огляду на це, рекомендуємо ВРП зосередитись на формуванні **послідовного підходу у дисциплінарній практиці, зокрема щодо призначення дисциплінарних стягнень за аналогічні правопорушення**. Якщо Рада приймає рішення щодо внесення змін до своєї практики, таке рішення має бути супроводжуватись детальним обґрунтуванням. ВРП варто було б також **узагальнити свою дисциплінарну практику та регулярно публікувати інформацію про неї на своїй вебсторінці**. Такий крок, перш за все, матиме **попереджувачий вплив** на суддів, які зможуть ознайомитися з відповідними правовими позиціями ВРП (**судді мають знати про справи, дії або ж бездіяльність, за вчинення яких вони можуть бути звільнені**), а по-друге, **сприятиме єдності практики різних Дисциплінарних палат ВРП** щодо застосування дисциплінарної відповідальності. У довгостроковій перспективі це також матиме позитивні наслідки з погляду дотримання принципів правової визначеності, пропорційності та незалежності суддів.

Загалом, відзначаємо прогрес у цій сфері, однак щодо конкретно цього результату, то його не можна вважати досягнутим повністю (50%), оскільки практика суддівської етики та дисципліни постійно зазнає змін.

44. Здійснене розмежування етичних (позитивних засад поведінки) і дисциплінарних (негативних заборон) правил та практики їх застосування.

71 <http://rsu.gov.ua/uploads/article/komentar-kodeksusuddivskoietiki-edd47ed191.pdf>

Цей результат тісно пов'язаний з питаннями практики тлумачення норм етики та дисциплінарної практики, а також рівнем співпраці РСУ та ВРП — двох органів, уповноважених тлумачити та застосовувати норми етики та дисципліни.

Що стосується рівня розвитку правил етики та дисциплінарної практики, варто відзначити певні досягнення щодо належного тлумачення понять позитивних засад поведінки та негативних заборон. Тим не менш результат реалізовано лише частково (50%). **Необхідно зосередитись на вдосконаленні цих правил та їх розмежуванні, а також заохочувати діалог і співпрацю РСУ та ВРП з цього питання.**

Частина 15. Притягнення до дисциплінарної відповідальності

45. Розроблені чіткі практичні визначення понять системних або тяжких порушень етичних правил, що можуть тягти за собою дисциплінарну відповідальність.

Підстави дисциплінарної відповідальності судді у разі порушення Кодексу суддівської етики наведено в підпункті 3 частини 1 статті 106 Закону про судоустрій. Зокрема, до таких підстав належить допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу.

За словами члена ВРП Лариси Швецової⁷², за період з 2017 року до 5 вересня 2019 року ВРП було прийнято 384 рішення про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, з них 129 – через порушення суддею вищезазначеного положення Закону про судоустрій.

Нашу увагу також привернув певний рівень непропорційності покарань, які можуть бути застосовані за порушення судової етики. Згідно з ч. 1 ст. 109 Закону про судоустрій дисциплінарне стягнення може застосовуватися до суддів у виді: 1) попередження; 2) догани — з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця; 3) суворої догани — з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців; 4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя — з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до НШСУ для проходження курсу підвищення кваліфікації та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді; 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня; 6) подання про звільнення судді з посади.

У той же час, перші три дисциплінарні стягнення не можуть бути застосовані у випадку правопорушень, які порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу (ч. 3 ст. 109 Закону про судоустрій). Оскільки порушення суддею етичних норм суддівської поведінки можуть мати різний характер та наслідки — від зневажливої манери спілкування зі сторонами процесу, власних непристойних фото на сторінці у соцмережі Facebook та вживання алкоголю на робочому місці до спроб уникнути відповідальності за водіння в нетверере-

72 <http://www.vru.gov.ua/news/5327>



зому стані, посилаючись на власний статус судді тощо — вони повинні вирішуватися з певною долею гнучкості. Крім того, принцип пропорційного застосування стягнень до суддів є загально визнаним стандартом дисциплінарної відповідальності (п. 182, 183 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Волков проти України»).

Отже, результат Стратегії щодо визначення понять системних або серйозних порушень етичних норм, що може слугувати підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності, досягнуто майже повністю (75%). Тим не менш, **рекомендується також розглянути можливість внесення змін до ч. 3 ст. 109 Закону про судоустрій, зокрема, щодо уповноваження ВРП застосовувати будь-які види дисциплінарних стягнень, а не лише найсуворіші, у разі порушень будь-яких етичних норм.**

46. В системі дисциплінарного контролю поєднуються підходи на основі обговорень і стимулів/санкцій.

Дотримання стандартів та норм етики та професійної поведінки забезпечується положеннями законодавства про дисциплінарну відповідальність; тим не менш, обидва поняття мають різне значення. Розмежування між ними активно підтримує КРСЄ. Зокрема, у статті 18 Великої хартії суддів КРСЄ зазначено, що «деонтологічні принципи, які є відмінними від дисциплінарних правил, мають спрямовувати поведінку судді». Відкриття дисциплінарного провадження має відбуватися за умови вчинення дуже серйозного порушення, що може негативно вплинути на репутацію органів правосуддя та, що ще важливіше, спричинити негативні наслідки для особи, щодо якої ведеться провадження. Інакше кажучи, різниця між зазначеними поняттями полягає не стільки в природі вчинених порушень, скільки в їх серйозності. Питання професійної поведінки та етики має на меті попередження порушень, тоді як дисциплінарні провадження є санкцією внаслідок вчинених проступків.

Згідно з Висновком №3⁷³ КРСЄ, бажано створити один або кілька органів або призначити осіб у межах судової системи для надання консультацій суддям, які стикаються з проблемою професійної етики або потребують вирішення питання сумісності статусу судді та їхньої позасудової діяльності.

Відповідно, слід зосередити увагу саме на попередженні порушень, а не на покаранні та стягненні. Що ж до України, наразі в більшості випадків перевага надається саме покаранням та призначенню дисциплінарних стягнень ВРП, тоді як Комітет РСУ з питань дотримання етичних норм володіє лише обмеженими дорадчими повноваженнями. Звісно ж, не можна не відзначити досягнення РСУ у цьому напрямку, однак, зважаючи на надзвичайно велику кількість скарг щодо діяльності суддів, очевидно, що необхідно на цьому не зупинятись. Тому цей результат досягнуто частково (50%), та його слід розглядати разом із результатом 44.⁷⁴

47. Переглянуто терміни давності притягнення судді до дисциплінарної відповідальності

У рішенні ЄСПЛ у справі «Волков проти України»⁷⁵ наголошується, що національне законодавство не передбачало будь-яких часових обмежень для проваджень щодо звільнення з посади судді за «порушення присяги». Суд зазначив, що такий невизначений підхід до дисциплінарних справ, які стосуються суддів, становить серйозну загрозу

73 «Щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності»

74 Див. більше у частині про аналіз дисциплінарної практики, розмежування позитивних засад поведінки та негативних заборон та інших пов'язаних результатів.

75 [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-115871%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-115871%22]})

принципові юридичної визначеності (пункт 139).

Строк притягнення судді до дисциплінарної відповідальності визначено в ч. 11 ст. 109 Закону про судоустрій. Зокрема, зазначається, що дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження. Частиною 12 тієї ж статті передбачено виняток щодо справ, в яких рішенням ЄСПЛ встановлені факти, які можуть бути підставою для застосування дисциплінарного стягнення до судді – тоді зазначений строк обраховується з дня набуття таким рішенням ЄСПЛ статусу остаточного. Закінчення встановленого законом строку для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є підставою для відмови у відкритті справи (пункт 2 частини 1 статті 45 Закону про ВРП).

Беручи до уваги вищезгадані положення, які відображають спроби вдосконалення законодавства щодо однієї з основних складових справедливої системи дисциплінарної відповідальності, можна стверджувати про значний рівень досягнення результату (75%). Серед недоліків, зокрема, відзначаємо доволі довгий строк позовної давності. Наприклад, згідно із трудовим законодавством України, дисциплінарне стягнення застосовується роботодавцем безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення (ст. 148 Кодексу законів про працю України). Згідно зі ст. 49 Кримінального кодексу України, строк давності за вчинення злочину невеликої тяжкості, за який передбачене покарання у виді обмеження або позбавлення волі, становить 3 роки. Слід також зазначити, що відсутність чітко визначеного строку дисциплінарного провадження безпідставно подовжує строк притягнення судді до відповідальності та суперечить принципу правової визначеності.

Необхідно також розглянути питання запровадження різних строків давності дисциплінарної відповідальності за різні проступки. Зокрема, можна розглянути такі варіанти як 6 місяців з моменту, коли стало відомо про вчинення суддею порушення та 1-3 роки з дня вчинення порушення суддею. Крім того, **слід звернути увагу на необхідність вдосконалення законодавства через запровадження чіткого строку розслідування справи**, оскільки відсутність такого строку, який не є частиною строку для притягнення до відповідальності, створює передумови для виникнення перешкод для своєчасного здійснення справедливого дисциплінарного провадження.

48. Визначені ступені та міри суб'єктивної сторони (умисел, недбалість, необережність) та причини виникнення упередженості, а також випадки розгляду кожного з цих чинників окремо або в їхній сукупності

Вдосконалення принципів тлумачення поняття суб'єктивної сторони є об'єктом дисциплінарної практики. З огляду на це, висновки та рекомендації (зазначені в частині, що стосується практичного аспекту застосування дисциплінарної відповідальності) щодо відсутності послідовної та чітко окресленої практики та, відповідно, **необхідності розробки та вдосконалення такої практики та поширення інформації про неї, аналогічно застосовуються і для цього результату.** А тому, його реалізацію оцінюємо на рівні не більше 50%.

49. Чітко визначені підстави для дисциплінарної відповідальності, включаючи підстави для звільнення судді з посади

У статті 106 Закону про судоустрій наведено вичерпний перелік підстав для виникнення дисциплінарної відповідальності. Зокрема, визначено 19 підстав (частина 1 має також декілька підпунктів) для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності,



серед яких: 1) умисне або внаслідок недбалості: а) незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду; б) незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору; в) порушення засад гласності і відкритості судового процесу; <...>; 2) безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень; 3) допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу; <...>; 9) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції; <...>; 12) допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна; <...>; 19) декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді.

З одного боку, такий підхід можна вважати досить прогресивним, оскільки він передбачає притягнення судді до дисциплінарної відповідальності виключно на основі чітко визначених в законі підстав. Тому, цей результат вважаємо значною мірою досягнутим (75%).

З іншого боку, результати аналізу змісту та системи норм, що встановлюють підстави виникнення відповідальності, свідчать про необхідність вдосконалення існуючої нормативно-правової бази. Зокрема, перш за все слід звернути увагу на те, що окремі підстави мають різний характер: частина є доволі чіткими та конкретними (наприклад, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень, неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи тощо), інші мають доволі узагальнене формулювання та швидше нагадують принципи, як от положення про невідповідність рівня життя судді заявленому доходу, про поведінку судді, що порочить звання судді чи підриває авторитет правосуддя, зокрема, в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу). Такий стан речей може мати наслідки для оперативності тлумачення та застосування дисциплінарної відповідальності: в певних випадках ця процедура відбуватиметься швидко і чітко, оскільки підставу для виникнення відповідальності сформульовано дуже точно (несвоєчасне подання копії рішення до реєстру); в інших тлумачення може вимагати більше часу та бути доволі складним (наприклад, поведінка, що порочить звання судді в питаннях моралі). Також слід зазначити, що така підстава, як «допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв непо-

ваги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу» може по суті поєднувати у собі усі інші визначені в законі підстави. Тому питання її тлумачення теж може бути не зовсім однозначним.

Окремо варто зосередитись на **вдосконаленні положень щодо порушення суддями процесуальних норм як підстави для дисциплінарної відповідальності**. Зрозуміло, що умисне порушення чи недбалість суддів мають бути предметом їх відповідальності, так само як це є для будь-яких інших посадових осіб. Однак для цього **необхідно знайти оптимальне співвідношення між дотриманням процесуальних норм та функціональною незалежністю судді**. Встановлення конкретних дій чи випадків, що трапились під час здійснення правосуддя, як підстав для дисциплінарної відповідальності, зазвичай, спричиняє незрозуміння цих норм та зловживання ними сторонами у справі, наприклад, оскарження рішень судів за допомогою дисциплінарного провадження, посилаючись на «незазначення через недбалість в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору». Ця підстава потенційно може – і дуже часто вже так і трапляється – навмисно або ж через незрозуміння, тлумачитися і використовуватися як альтернативний спосіб оскаржити рішення суду, яке не підтримує сторона у справі, що прогнала апеляцію або касацію⁷⁶. Тому **рекомендуємо переглянути вищезазначене положення щодо дисциплінарної відповідальності на підставі порушення процесуальних норм**. Для цього можна розробити більш загальне формулювання, як от, «умисне або спричинене недбалістю порушення правил та принципів здійснення правосуддя, що підриває його авторитет».

50. Закріплено розширений перелік дисциплінарних санкцій; звільнення з посади судді як дисциплінарна санкція у законодавстві та на практиці

Перелік дисциплінарних санкцій (стягнень) закріплено у ст. 109 Закону про судоустрій. Порівняно з положеннями закону, що передував Закону про судоустрій, перелік було розширено. Згідно з ч. 1 ст. 109, до судді можуть бути застосовані такі стягнення:

- 1) попередження;
- 2) догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом одного місяця;
- 3) сувора догана – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді протягом трьох місяців;
- 4) подання про тимчасове (від одного до шести місяців) відсторонення від здійснення правосуддя – з позбавленням права на отримання доплат до посадового окладу судді та обов'язковим направленням судді до НШСУ для проходження курсу підвищення кваліфікації, визначеного органом, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, та подальшим кваліфікаційним оцінюванням для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді;
- 5) подання про переведення судді до суду нижчого рівня;
- 6) подання про звільнення судді з посади.

Згідно з ч. 6 ст. 126 Конституції України, підставами для звільнення судді є: 1) неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я; 2) порушення суддею вимог щодо несумісності; 3) вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систе-

⁷⁶ На цьому також наголошували судді під час інтерв'ю, проведеного Інститутом дослідження гуманітарних наук. Аналітичний звіт «Дисциплінарна відповідальність суддів: практика Вищої ради правосуддя за 2017–2018 роки та актуальні проблеми», 2019 рік, Програма «Нове правосуддя».



матичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; 4) подання заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням; 5) незгода на переведення до іншого суду у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду; 6) порушення обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

Порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна може бути встановлене: (1) у межах дисциплінарного провадження щодо суддів - ВРП (її органами); (2) у межах кваліфікаційного оцінювання судді – ВККСУ; (3) судом при розгляді відповідної справи (частина 2 статті 118 Закону про судоустрій). Рішення про звільнення судді з посади ухвалює ВРП у порядку, встановленому Законом про ВРП (частина 2 статті 112).

Частиною 8 статті 109 Закону про судоустрій передбачено підстави для застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення судді з посади. Зокрема, таке стягнення застосовується у разі вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді; або порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна.

У частині 9 статті 109 Закону про судоустрій наведено перелік випадків, які визнаються істотним дисциплінарним проступком та грубим або систематичним нехтуванням обов'язками, зокрема, якщо: суддя допустив поведінку, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду; суддя вчинив дисциплінарний проступок, маючи непогашене дисциплінарне стягнення (крім попередження чи догани), або має два непогашених дисциплінарних стягнення; встановлено факт недоброчесної поведінки судді, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї, законність джерел яких підтверджена; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну і доходам; використання статусу судді з метою незаконного отримання ним або третіми особами матеріальних благ або іншої вигоди; суддю визнано судом винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією; суддя не підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді; суддя умисно не подав декларацію доброчесності чи декларацію родинних зв'язків у встановлені строки або умисно задекларував недостовірні (в тому числі неповні) твердження у декларації доброчесності; суддя допустив інше грубе порушення закону, що підриває суспільну довіру до суду.

Проаналізувавши вищезазначені положення, якими визначено вичерпний перелік дисциплінарних стягнень та чіткі підстави для застосування стягнення у виді звільнення з посади, можемо зробити висновок, що з точки зору нормативно-правової бази результат, метою якого є удосконалення системи призначення дисциплінарних стягнень, досягнуто на 100%. Водночас, зважаючи на актуальні питання щодо практичного застосування дисциплінарних стягнень (див. нижче), загальний рівень досягнення дещо нижчий (85%).

Отже, окремо слід взяти до уваги деякі зауваження щодо практичного застосування цих положень. Аналіз практики діяльності органів, що відповідають за здійснення дисциплінарних проваджень, за період 2015-2018 років свідчить, що звільнення судді з

посади можливе за умови вчинення ним грубого порушення закону або вчинення процесуальних дій (прийняття процесуальних рішень), які не передбачені законом, зокрема: недотримання правил щодо юрисдикції та складу суду; винесення занадто м'якого вироку у кримінальній справі, що викликала широкий суспільний резонанс; прийняття судових рішень, що суперечать усталеній практиці ЄСПЛ; навмисне відкладання строку розгляду справи; порушення таємниці наради суддів; недотримання положень Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при виборі запобіжного заходу у виді затримання учасника масових протестів у лютому 2014 року; забезпечення позову у спосіб, не передбачений нормами процесуального законодавства України, що призвело до тяжких наслідків; прийняття суддею рішення суду без зазначення належних мотивів; порушення суддею норм кримінально-процесуального законодавства, що призвело до негативних наслідків, які, по суті, порушують фундаментальне право на свободу; тощо.

За результатами аналізу практики ВРП до переліку характеристик вчиненого суддею проступку, який є несумісним із його подальшим перебуванням на посаді, належать такі: (а) наявність в судді умислу вчинити дисциплінарний проступок; (б) грубе порушення норм процесуального законодавства, неправильне застосування норм матеріального права чи інші незаконні дії судді, які явно свідчать про нечесність та недотримання принципу безсторонності під час здійснення правосуддя; (в) систематичне вчинення проступків суддею; г) негативні наслідки, які є прямим результатом дій судді: якщо рішення призвело до істотного порушення прав та законних інтересів особи, кількох осіб, групи осіб або держави; якщо ці наслідки неможливо усунути; якщо проступки судді підірвали довіру громадськості до суду; (д) недотримання суддею вимог несумісності, порушення норм суддівської етики чи антикорупційного законодавства.

Що ж до практики ВРП, тут варто звернути увагу на відсутність публікацій будь-яких документів Ради (оглядів, звітів чи інших документів, які б стосувались принципів проваджень у судових справах та критеріїв притягнення до дисциплінарної відповідальності). Наприклад, на вебсторінці ВРП можна знайти оперативну інформацію про заплановані слухання, оголошення останніх рішень, є можливість пошуку серед усіх наявних рішень, однак відсутні будь-які коментарі, огляди тощо. Крім того, можна знайти рішення ВРП, за якими судді отримали різні, непропорційні вирoki за ті ж самі правопорушення. Особливо вражають випадки, коли до різних суддів, які вчинили одне й те ж правопорушення, застосовано різні дисциплінарні стягнення, зокрема, когось із них звільнили, у той час як інший залишився на своїй посаді.

Беручи до уваги все вищезгадане, рекомендуємо ВРП зосередитись на формуванні **послідовного підходу у дисциплінарній практиці, зокрема щодо призначення дисциплінарних стягнень за аналогічні правопорушення**. Якщо Рада приймає рішення щодо внесення змін до своєї практики, таке рішення має супроводжуватись **детальним обґрунтуванням**. ВРП варто було б також **узагальнити свою дисциплінарну практику та регулярно публікувати інформацію про неї на своїй вебсторінці**. Такий крок, перш за все, матиме **попереджувачий вплив** на суддів, які зможуть ознайомитись з відповідними правовими положеннями ВРП (судді **мають знати про справи, дії або ж бездіяльність, за вчинення яких вони можуть бути звільнені**), а по-друге, **сприятиме єдності практики різних Дисциплінарних палат ВРП** щодо застосування дисциплінарної відповідальності. У довгостроковій перспективі це також матиме позитивні наслідки з точки зору дотримання принципів правової визначеності, пропорційності та незалежності суддів.



51. Встановлено вичерпний перелік підстав або обставин, за наявності яких може бути прийнятий висновок про порушення суддею присяги

Варто зазначити, що попередньо до формулювання підстави для звільнення судді як «вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубого чи систематичного нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявило його невідповідність займаній посаді» використовувалось формулювання «звільнення судді за порушення присяги». Рішення про відповідну заміну було зумовлене необхідністю забезпечення принципу правової визначеності при формулюванні підстав для дисциплінарної відповідальності судді, а також рекомендаціями Венеціанської комісії. ЄСПЛ дав свою оцінку категорії «порушення присяги» у своєму рішенні у справі «Волков проти України»⁷⁷. Зокрема, Суд зазначив, що в Україні відсутні будь-які принципи та практика, які б встановлювали послідовне та обмежувальне тлумачення поняття «порушення присяги» як підставу для звільнення (п. 180) та необхідні процедурні гарантії, які б могли запобігти свавільному застосуванню відповідного матеріального законодавства під час звільнення судді на цій підставі.

У Законі про судоустрій відсутні чіткі критерії розмежування між дисциплінарними проступками судді, що не є несумісними із подальшим перебуванням на посаді, та проступком, за який суддю має бути звільнено. Водночас, такі критерії використовує в своїй практиці ВРП. Тим не менш, систематичне тлумачення положень Закону дозволяє зробити висновок, що цінності та принципи, закладені в поняття «присяга судді» згідно з ст. 57 Закону («об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно, справедливо та кваліфіковано здійснювати правосуддя від імені України, керуючись принципом верховенства права, підкоряючись лише закону, чесно і сумлінно здійснювати повноваження та виконувати обов'язки судді, дотримуватися етичних принципів і правил поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя») ідентичні тим, порушення яких є підставою для дисциплінарної відповідальності, як визначено в ч. 8- 9 ст. 109 Закону.

А отже, можемо зробити висновок, що результат досягнуто повністю (100%).

Частина 16. Інституційна структура органів з питань професійного зростання та дисциплінарної відповідальності

52. Всі дисциплінарні справи розглядаються єдиним органом

Після реорганізації Вищої ради юстиції, яка мала повноваження розглядати дисциплінарні справи лише суддів Верховного Суду України та суддів Вищих спеціалізованих судів (інші дисциплінарні справи розглядалися ВККСУ) у ВРП згідно із Законом про ВРП, який набув чинності 5 січня 2017 року, остання стала єдиним органом, уповноваженим розглядати дисциплінарні справи усіх суддів України.

Зважаючи на зазначені зміни в інституційній структурі, можемо зробити висновок, що результат щодо призначення єдиного органу, відповідального за притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, досягнуто повністю (100%).

Однак для належного виконання цього повноваження необхідно також враховувати певні ризики та проблеми. Станом на січень 2017 року, до ВРП від ВККСУ було передано 12 283 скарги та справи. У 2017 році до ВРП надійшло 15 626 скарг щодо порушення суддями дисциплінарних норм, у 2018 році – 20 546⁷⁸. У 2018 році Дисциплінарними

77 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-115871%22%5D%7D>

78 <http://www.vru.gov.ua/statistics/100>

палатами та членами ВРП було розглянуто 19 641 дисциплінарну скаргу (10 769 з них було отримано «у спадок» від ВККСУ): 13 598 скарг було відхилено членами ВРП; 139 – відхилено рішенням Дисциплінарних палат; було прийнято 453 рішення про відкриття дисциплінарного провадження; ухвалено 170 рішень щодо застосування дисциплінарної відповідальності до суддів. Загалом, до ВРП надходить величезна кількість скарг; що важливо, у більшості з них відсутні підстави для застосування дисциплінарної відповідальності. Доволі часто до таких дій вдаються адвокати з метою продовжити час розгляду справи. Такий високий рівень навантаження може перешкоджати роботі членів ВРП, не даючи їм можливості зосередитись на відкритих провадженнях та на аналізі та розробці послідовної дисциплінарної практики. З метою скорочення кількості безпідставних та необґрунтованих скарг, які надходять до ВРП, слід розробити та запровадити інструмент їх попередньої перевірки, який дав би змогу зменшити кількість справ і, як наслідок, підвищити ефективність роботи Дисциплінарних палат ради. Тому, **рекомендуємо вдосконалити і нормативні положення, і організацію розгляду матеріалів та проваджень задля підвищення ефективності роботи дисциплінарних органів. Одним із ключових рішень може слугувати активне використання інституту інспекторів**⁷⁹.

53. Оптимізована кількість органів, відповідальних за кар'єру суддів та управління ефективністю суддівської роботи

Досягнення цього результату розглянуто в аналізі частини 1 Розділу 1 щодо організаційної структури системи суддівського врядування.

У висновках зазначалось, нова організаційна структура має усунути розрізненість та забезпечити кращу структурованість системи, в якій кожна з установ мала б чітко окреслений перелік обов'язків та повноважень. Чинної нормативно-правової бази достатньо для проведення такого розмежування повноважень. До того ж, що важливо, уже існує правове підґрунтя для формування чіткої та ефективної організаційної структури у вигляді конституційних положень щодо структури врядування, на чолі якої має стояти конституційний орган – ВРП – з необхідними повноваженнями та обов'язками керівництва та координації суддівського врядування.

З іншого боку, існують обґрунтовані підстави задуматись, чи дійсно доцільно здійснювати реформатування усєї системи суддівського врядування через об'єднання повноважень низки існуючих органів та надання нових, більших повноважень ВРП, в якій основну роль і так відіграють судді та серед функцій якої гарантування незалежності суддів, а також формування суддівського корпусу, зокрема, добір, призначення, оцінювання та підготовка суддів. Питання **підвищення ефективності суддівського врядування та зосередження повноважень та обов'язків в одному органі задля попередження дублювання функцій та недоліків у роботі** обговорювалось на нещодавніх заходах та було темою доповідей експертів щодо результатів аналізу низки стандартів та практики ЄС та інших країн. Також **необхідно розглянути питання більш чіткого розподілу повноважень між ВРП та РСУ, звісно ж, якщо остання все ще залишатиметься окремим органом**. Слід звернути увагу на подальший розвиток потенціалу РСУ як найвищого органу суддівського врядування, діяльність якого визначена положеннями Конституції України.

Беручи до уваги усе вищезазначене, можемо зробити висновок, що чинна організа-

⁷⁹ Більше інформації про інститут інспекторів можна знайти в аналізі результату №54 щодо статусу та відповідальності інспекторів.



ційна структура дозволяє здійснювати ефективне управління питанням професійного зростання суддів та ефективністю їх роботи, а також питанням дисциплінарної відповідальності, з огляду на що можна констатувати достатній рівень досягнення результату (75%). Однак потрібно й надалі **продовжувати роботу в цьому напрямку, як зазначено вище.**

Варто зауважити, що використання слова «оптимізований(-на)» щодо кількості установ може мати досить суб'єктивне значення, а отже є не зовсім доречним. Більше важливим є чітке розмежування повноважень та обов'язків зазначених установ, а також підвищення ефективності та прозорості їх діяльності.⁸⁰

54. Встановлено відповідальність для інспекторів за невиконання посадових обов'язків, відсутність належного реагування на потенційні або реальні порушення з боку суддів

Правовий статус інспекторів з дисциплінарних питань визначено Законом про ВРП. Згідно зі ст. 28 інспектори призначаються на посади та звільняються з посад Головою ВРП за поданням відповідного члена ВРП. Інспектори не є державними службовцями; їх статус визначається цим Законом. Інспектори Вищої ради правосуддя діють за дорученням члена ВРП відповідно до актів, що регулюють діяльність ВРП. Зокрема, за дорученням члена ВРП інспектор: 1) попередньо аналізує матеріали справ, які передані члену ВРП за результатами автоматизованого розподілу; 2) збирає у разі необхідності інформацію, документи, інші матеріали; 3) надає пропозиції та готує проекти висновків з питань, які віднесені до повноважень члена ВРП; 4) виконує інші завдання в межах повноважень члена ВРП, визначених цим Законом.

Під час виконання своїх обов'язків, інспектори зобов'язані дотримуватися норм суддівської етики; не розголошувати та не використовувати у цілях інших, ніж для виконання своїх обов'язків, інформацію з обмеженим доступом та інформацію, яка стала їм відома; виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, у тому числі подавати у визначеному законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1-8 ст.28 Закону про ВРП).

15 серпня 2017 року ВРП прийняла Рішення про затвердження Положення про інспектора ВРП. Положення визначає обов'язки інспекторів та встановлює їх відповідальність за невиконання цих обов'язків та завдань та за невжиття необхідних дій у відповідь на потенційні чи фактичні проступки (п. 3.6).

Проблематичним залишається питання процесуального статусу дисциплінарного інспектора, який сьогодні позбавлений будь-якої незалежності. Положення про інспектора ВРП визначає повноваження та обов'язки інспекторів, однак їх формулювання передбачає певний рівень їх обмеженості: «попередньо аналізує», «готує проекти рішень», «надає пропозиції». Ст. 44 Закону про ВРП встановлює підстави для відхилення скарги без розгляду (якщо скаргу не підписано, якщо не вказано прізвище судді, щодо якого подано скаргу, тощо), наявність яких може бути визначена особами з правовою освітою – інспекторами. Але згідно законодавства, остаточне рішення на всіх етапах дисциплінарного провадження приймається членом ВРП, оскільки Законом не передбачено права інспектора права приймати будь-яке рішення у дисциплінарному провадженні. У той же час, зважаючи на велике робоче навантаження ВРП, що призво-

⁸⁰ У Стратегії слово «оптимізований(-на)» вживається в декількох місцях, зазначене зауваження стосується усіх цих випадків.

дить до затягування дисциплінарних процедур та, як наслідок, ризику зростання тиску на суддю через тривалість розгляду скарг, **доцільно було б розглянути можливість надання інспекторам незалежного процесуального статусу у дисциплінарному провадженні.**

Згідно з ч. 1 ст. 28 Закону про ВРП, Служба інспекторів ВРП формується з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менше п'яти років. У разі призначення судді у відставці інспектором ВРП за ним зберігається пенсія або довічне грошове утримання, а також інші гарантії, визначені Законом про судоустрій. У такий спосіб, законодавством забезпечено передумови для відбору лише осіб з належним рівнем кваліфікації та досвідом. Варто було б продовжити **роботу в цьому напрямку через запровадження конкурсного відбору на посади дисциплінарних інспекторів за допомогою тестування кандидатів на знання законодавства про судоустрій та дисциплінарної практики.**

Посилення процесуального статусу дисциплінарного інспектора **має забезпечити надання йому повноважень здійснювати попередню перевірку скарги щодо поведінки суддів** згідно з ст. 43 Закону про ВРП. Відповідно, інспектор повинен буде прийняти рішення щодо подальшої долі скарги на дії судді та визначити, чи наявні підстави для відкриття дисциплінарної справи, або ж для відмови у відкритті справи. Остаточне рішення про відкриття дисциплінарної справи має приймати Дисциплінарна палата ВРП на основі висновків дисциплінарного інспектора (ст. 46 Закону про ВРП). Для забезпечення використання єдиного підходу у своїй діяльності інспекторами, **необхідно розробити єдиний набір критеріїв для оцінювання скарги щодо проступку, вчиненого суддею, беручи до уваги вимоги Закону про ВРП та чинної практики ВРП. Затвердження стандарту роботи інспекторів дозволить мінімізувати ризики корупції під час здійснення ними своєї діяльності.** Ще одною важливою складовою підвищення ефективності роботи інспекторів є **надання їм доступу до електронних баз даних та реєстрів.** Для проведення повноцінного та своєчасного розслідування дисциплінарних проступків суддів інспекторам необхідно мати безперешкодний доступ до справи судді, а також до електронних баз даних судових справ та судових записів. Доступ до необхідних матеріалів може бути забезпечений працівниками Служби безпеки України та інших органів, що здійснюють управління відповідними базами даних. Для реалізації цього підходу необхідні відповідні зміни в законодавстві, проте це забезпечить безсторонність та оперативність вирішення дисциплінарних питань, одночасно усунувши зайві бюрократичні перешкоди.

Беручи до уваги вищезазначене, можемо констатувати часткове досягнення (50%) мети Стратегії щодо нормативного забезпечення статусу та відповідальності дисциплінарних інспекторів. Відзначаємо також можливість подальшої роботи над вдосконалення правого статусу та процесуальної ролі інспекторів, про що було зазначено вище.

55. Створено цільові навчальні програми підвищення кваліфікації та проводяться регулярні навчальні візити інспекторів - представників відповідальних органів до країн-членів ЄС для вивчення найкращого досвіду

Окрім необхідної нормативно-правової бази та належної організації роботи служби інспекторів, для забезпечення ефективною підтримки інспекторами здійснення дисциплінарного провадження та розвитку послідовної практики потрібно також запровадити постійне підвищення їх кваліфікації.

Згідно з інформацією, наданою ВРП, наразі відсутні курси підвищення кваліфікації та



відповідні цільові навчальні програми для інспекторів, окрім низки спеціальних заходів щодо вивчення досвіду дисциплінарної практики та тренінгів для суддів та членів ВРП, в яких може брати участь лише невелика кількість інспекторів. У 2018 році за підтримки USAID було організовано два навчальні візити до Румунії та один міжнародний дводенний семінар в Україні.

Отже, можемо зробити висновок про недостатній рівень досягнення результату щодо підвищення кваліфікації інспекторів (50%). Рекомендуємо **розробити спеціальні навчальні програми для інспекторів за допомогою представників НШСУ та створити умови для обміну передовим європейським досвідом** через організацію міжнародних семінарів. Також слід сприяти організації **внутрішніх (навчання на робочому місці) заходів з підвищення кваліфікації та заходів з обміну досвідом (на яких інспектори чи члени ВРП виступають у ролі викладачів)**.

Частина 17. Процесуальні правила дисциплінарних проваджень

56. Уніфіковано процесуальні правила для проваджень усіх видів дисциплінарних справ

57. Закріплені необхідні процесуальні гарантії справедливості дисциплінарних проваджень⁸¹

Порядок здійснення дисциплінарного провадження встановлено Законом про судустрій, Законом про ВРП та Регламентом ВРП. Розгляд будь-якої дисциплінарної справи проти судді здійснюється на основі принципів змагальності, незалежності та безсторонності. Ці принципи забезпечуються низкою чітко визначених процедурних правил.

Проблема, однак, полягає у відсутності чітко визначеного строку виконання першого етапу дисциплінарного провадження (попереднє вивчення матеріалів та перевірка дисциплінарної скарги). До внесення останніх змін до Регламенту ВРП у червні 2019 року, період попереднього вивчення матеріалів та перевірки дисциплінарної скарги становив 45 днів; наразі провадження здійснюється «у розумний строк». Дисциплінарна палата розглядає дисциплінарну справу протягом 90 днів з дня її відкриття. У виняткових випадках цей строк може бути продовжений Дисциплінарною палатою не більше ніж на 30 днів (ч. 13 ст. 49 Закону про ВРП).

Результатом такої невизначеності щодо строку здійснення дисциплінарного провадження є надмірне затягування розгляду та можливість ухилення суддею від дисциплінарної відповідальності, оскільки дисциплінарне стягнення застосовується до судді не пізніше трьох років з дня вчинення проступку. Тому **пропонуємо внести зміни до нормативного регулювання та більш чітко врегулювати строки розгляду справи**, оскільки внаслідок відсутності такого строку, що не є частиною загального строку притягнення до відповідальності, зростає ризик невідповідності гарантіям здійснення справедливого дисциплінарного провадження у належний строк.

На практиці часто виникають питання щодо способу реалізації принципу гласності у дисциплінарних справах суддів. У багатьох країнах прийнято вважати процес дисциплінарного провадження щодо судді, як правило, конфіденційним. Застосування презумпції невинуватості до судді забезпечує збереження його репутації серед громадськості до завершення відповідного процесу. Крім того, оприлюднення інформації про притягнення до відповідальності судді в такому провадженні може в окремих випадках

81 Результати пов'язані один з одним і тому їх розглянуто разом.

суперечити принципам презумпції невинуватості, таємниці наради суддів та положенням чинного законодавства про захист персональних даних. Необґрунтоване рішення про публічне висвітлення дисциплінарного провадження щодо судді за певних умов підриває авторитет правосуддя, порушує принцип безпеки суддів та може використовуватися як інструмент неправомірного впливу на суд. Водночас, після прийняття рішення про застосування дисциплінарного стягнення до судді здійснюється його оприлюднення.

Згідно з ч. 1 ст. 49 Закону про ВРП, розгляд дисциплінарної справи відбувається у відкритому засіданні Дисциплінарної палати, в якому беруть участь суддя, скаржник, їх представники. Беручи до уваги розглянуті у попередньому абзаці питання, **слід також розглянути можливість в окремих випадках здійснювати дисциплінарне провадження щодо судді у закритих засіданнях**. Зокрема, це стосується випадків, коли здійснення розгляду у відкритому засіданні може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом, насамперед, таємниці досудового розслідування або відомостей про інтимні чи інші особисті сторони життя сторін. З цього погляду формулювання ч. 2 та 3 ст. 49 Закону про ВРП є цілком правильним. Згідно з ними, розгляд дисциплінарної справи у закритому засіданні Дисциплінарної палати відбувається у виняткових випадках, за наявності підстав, визначених законом для проведення закритих судових засідань. За вмотивованим клопотанням судді Дисциплінарна палата також може ухвалити рішення про розгляд дисциплінарної справи у закритому засіданні, якщо це є необхідним для забезпечення незалежності судді. Тому доцільно було **б розглянути питання про відкриття дисциплінарних проваджень проти суддів саме на закритому засіданні ВРП**. Безпідставне розголошення інформації про проступок судді, яку ще не було підтверджено об'єктивними даними, негативно впливає на його репутацію та загалом на авторитет правосуддя. Водночас, оприлюднення інформації про відкриття дисциплінарної справи проти судді на офіційному вебсайті ВРП та в інших джерелах міжнародними стандартами не забороняється.

Важливою складовою належного розгляду дисциплінарної справи проти судді є вмотивованість рішень органу, який відповідальний за ухвалення рішень про застосування дисциплінарних стягнень. Результати аналізу вмотивованості рішень ВРП свідчать про, загалом, їх належну аргументацію. Однак доволі часто рішення приймаються без вивчення суб'єктивної сторони та наведення аргументів щодо рішення про характер проступку. Тому, рекомендуємо ВРП **удосконалити вимоги до рівня мотивованості та обґрунтованості своїх рішень у дисциплінарних справах**. ВРП повинна наводити переконливі аргументи під час кваліфікації проступку судді та застосування дисциплінарних санкцій, беручи до уваги конкретні суб'єктивні обставини судді та обставини справи.

Отже, прогрес у створенні послідовної системи процесуальних правил для всіх дисциплінарних справ, які б гарантували справедливість відповідних проваджень, можна оцінити як часткове досягнення відповідних цілей Стратегії (50% для обох результатів). Також, **слід продовжити роботу з подальшого розвитку норм та практики щодо строку, гласності та інших процедурних аспектів проваджень**.

58. При прийнятті рішень про необхідність застосування певного виду та обсягу дисциплінарних санкцій застосовується принцип пропорційності

У статті 106 Закону про судоустрій наведено вичерпний перелік підстав для виникнення дисциплінарної відповідальності. Зокрема, визначено 19 підстав (частина 1 має також декілька підпунктів) для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності,



серед яких: 1) умисне або внаслідок недбалості: а) незаконна відмова в доступі до правосуддя (у тому числі незаконна відмова в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків або призвело до порушення правил щодо юрисдикції або складу суду; б) незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору; в) порушення засад гласності і відкритості судового процесу; <...>; 2) безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень; 3) допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу; <...>; 9) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції; <...>; 12) допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна; <...>; 19) декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді.

Як вже зазначалось під час аналізу аналогічного результату, з одного боку, такий підхід можна вважати досить прогресивним, оскільки він передбачає притягнення судді до дисциплінарної відповідальності виключно на основі чітко визначених в законі підстав. З іншого, слід ще раз підкреслити, що зазначений перелік є надто довгим, а самі підстави сформульовані у різний спосіб, що може призвести до неправильного тлумачення або застосування (зокрема, підстави, які можуть поєднувати в собі інші)⁸².

Крім того, у чинному законодавстві деякі види дисциплінарних проступків визначені у такий спосіб, що той самий акт може бути кваліфікованим як два, а іноді й три окремих види проступків, наприклад, порушення строку розгляду справи може бути кваліфікованим як порушення прав людини (право на справедливий суд). Тому ВРП необхідно розробити та затвердити чіткі критерії кваліфікації дисциплінарних проступків суддів. Також, необхідно забезпечити пропорційність дисциплінарного стягнення вчиненому проступку, наприклад стягнення у вигляді звільнення судді за вчинення істотного дисциплінарного проступку. Згідно з ст. 6 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», особа, звільнена з посади судді, прокурора, слідчого, нотаріуса, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за порушення присяги, вчинення корупційного правопорушення, не може бути адвокатом протягом трьох років з дня такого звільнення. Звідси випливає, що відповідно до законодавства України негативні наслідки вчинення такого проступку є більш серйозними, ніж покарання за тяжкий злочин, передбачене Кримінальним кодексом України, що, звісно ж, навіряд чи можна вважати обґрунтованим.

82 Більш детальна інформація міститься в аналізі результату 49 щодо підстав для дисциплінарної відповідальності.

Отже, можемо зробити висновок про часткову реалізацію завдання Стратегії щодо застосування пропорційних санкцій за дисциплінарні правопорушення (50%). **Рекомендуємо продовжити роботу над розвитком практики та здійснити перегляд переліку підстав для дисциплінарної відповідальності.**

59. Створено механізм унеможливлення участі особи, щодо якої здійснюється розслідування, в прийнятті судових рішень

У ч. 5 ст. 109 Закону про судоустрій зазначається, що у разі ухвалення рішення про застосування до судді дисциплінарного стягнення, що не дозволяє судді здійснювати правосуддя у відповідному суді, суддя тимчасово відстороняється від здійснення правосуддя у цьому суді з дня ухвалення рішення про застосування до нього дисциплінарного стягнення

Згідно з статтею 62 Закону про ВРП, існують три підстави для тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя за рішенням ВРП, а саме: 1) у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності; 2) при проведенні кваліфікаційного оцінювання; 3) в порядку застосування дисциплінарного стягнення.

У частині 2 статті 62 зазначено, що суддя вважається тимчасово відстороненим з дня ухвалення Дисциплінарною палатою рішення про застосування дисциплінарного стягнення у виді подання про звільнення судді з посади без ухвалення Вищою радою правосуддя окремого рішення. Тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя з інших підстав не допускається (частина 3 статті 62 Закону про ВРП).

Зазначені положення слугують мінімальними гарантіями, що унеможливають подальше виконання своїх безпосередніх функцій суддею, до якого застосовано дисциплінарне стягнення з позбавленням можливості здійснювати правосуддя у відповідному суді. З цього погляду, результат було досягнуто повністю (100%).

Що ж до гарантій та прав самого судді в рамках дисциплінарного провадження, призначення тимчасового відсторонення як єдиного можливого дисциплінарного стягнення за вчинення найбільш серйозного дисциплінарного проступку повністю співпадає з практикою більшості європейських країн. У Звіті Європейської мережі рад юстиції (ЄМРЮ) «Про дисциплінарне провадження та відповідальність суддів» за 2014-2015 роки зазначено, що «застосування тимчасового відсторонення не як дисциплінарного стягнення, а як запобіжного та тимчасового заходу на час проведення розслідування щодо звинувачень проти судді, може бути розглянуто лише за виняткових та дуже серйозних обставин, та лише у тих випадках, коли існують підозри, що у випадку незастосування тимчасового відсторонення, доброчесність та/або незалежність судді будуть скомпрометовані». Суддю не може бути переведено, тимчасово відсторонено чи звільнено з посади, якщо цього не передбачено законом та рішенням, ухваленим під час належної дисциплінарної процедури; підстави для тимчасового відсторонення повинні бути чітко визначені та мають базуватись на прийнятих стандартах поведінки суддів; суддю може бути тимчасово відсторонено від судової посади лише за грубий вияв непрофесіоналізму чи поведінку, що є очевидно несумісною з принципами незалежності, безсторонності та доброчесності судді. Тимчасове відсторонення як запобіжний та тимчасовий захід на час проведення розслідування щодо звинувачень проти судді може бути застосовано у більшості європейських юрисдикцій.⁸³

⁸³ Звіт Європейської мережі рад юстиції (ЄМРЮ) «Базові стандарти суддівської діяльності №5: дисциплінарні провадження та відповідальність суддів» за 2014–2015 роки https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Hague/encj_report_minimum_standards_v_adopted_ga_june_2015.pdf



Отже, слід додатково обговорити можливість впровадження правових норм щодо тимчасового відсторонення судді **не лише після закриття дисциплінарного провадження та призначення дисциплінарного стягнення, але й у виняткових випадках вже під час здійснення провадження, одразу після його відкриття, якщо дисциплінарним органом (ВРП) за результатами попереднього вивчення матеріалів було виявлено докази можливих серйозних порушень суддівських обов'язків, наслідком яких може бути призначення дисциплінарного стягнення, що унеможливило подальше здійснення правосуддя.** Таке положення могло б слугувати важливою гарантією дотримання права на справедливий судовий розгляд та принципу незалежності суддів, як уже було зазначено, «за виняткових та дуже серйозних обставин, та лише у тих випадках, коли існують підозри, що у випадку незастосування тимчасового відсторонення, доброчесність та/або незалежність судді будуть скомпрометовані».

60. Забезпечено право оскарження рішень органів, які здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів

Згідно з частиною 1 статті 51 Закону про ВРП, право оскаржити рішення Дисциплінарної палати у дисциплінарній справі до Вищої ради правосуддя має суддя, щодо якого ухвалено відповідне рішення. Скаржник має право оскаржити таке рішення Дисциплінарної палати за наявності дозволу Дисциплінарної палати на таке оскарження. Розгляд скарги відбувається на пленарному засіданні ВРП згідно з правилами розгляду дисциплінарних справ.

Можливість подальшого перегляду відповідних рішень суттєво обмежена законодавством. Згідно з ч. 1 ст. 35 Закону про ВРП, рішення ВРП може бути оскаржене до Верховного Суду протягом тридцяти днів з дня його ухвалення та розглядається у порядку, встановленому процесуальним законодавством. Рішення ВРП, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати, може бути оскаржене та скасоване виключно з таких підстав: (а) склад ВРП не мав повноважень його ухвалювати; (б) рішення не підписано будь-ким із складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні; (в) суддя не був належним чином повідомлений про засідання ВРП; (г) рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків (ч. 1 ст. 52). Такі справи передаються на розгляд Касаційному адміністративному суду, оскарження ж розглядає Велика палата ВС.

Обмеженість прав судді на судовий захист в дисциплінарних справах суперечить положенням міжнародних стандартів щодо дотримання принципу незалежності суддів, згідно з якими суддя має право оскаржити будь-яке рішення про притягнення його до відповідальності, зокрема, й про призначення дисциплінарного стягнення.

Обмеження права судді на оскарження рішень ВРП суперечить закріпленим в Конституції гарантіям, згідно з якою всі рішення органів влади можуть бути оскаржені. Крім того, Конституційним судом України такі правові обмеження неодноразово визнавалися неконституційними та такими, що не відповідають принципу верховенства права. ЄСПЛ зазначає, що державою без належного обґрунтування не може бути виключено низку цивільних справ із юрисдикції судів, оскільки це суперечить принципу верховенства права в демократичному суспільстві та статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Конституційний Суд України визнав недійсними положення деяких законодавчих актів, які у той чи інший спосіб обмежували можливість оскарження суддями рішень та дій

відповідних органів у низці справ (наприклад, справа К. Г. Устименка №18/203-97 від 30 жовтня 1997 року⁸⁴, в якій суд визнав неконституційними положення частини четвертої статті 12 Закону України «Про прокуратуру» щодо можливості оскарження прийнятого прокурором рішення до суду лише у передбачених законом випадках).

Питання також виникають щодо ефективності оскарження рішень ВРП в адміністративному порядку, оскільки у справах, де суд скасовує рішення ВРП, ухвалене на підставі скарги на рішення Дисциплінарної палати, ВРП виконує перегляд відповідної дисциплінарної справи і, як наслідок, на практиці рідко приймає рішення на користь судді. У той же час слід відзначити практику частого внесення змін або скасування рішень Дисциплінарних палат ВРП внаслідок їх перегляду на пленарному засіданні ВРП. Такий механізм перегляду рішень про дисциплінарне стягнення проти суддів виглядає більш ефективним, ніж, власне, оскарження таких рішень.

Беручи до уваги вищезазначені зауваження, можна зробити висновок, що результат щодо запровадження ефективної процедури оскарження дисциплінарних рішень досягнуто не повністю (75%), оскільки обмеження права судді на судовий захист не може вважатися законним. **Пропонуємо вилучити з закону підстави для оскарження рішення ВРП, ухваленого після розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати ВРП.** Такі рішення мають бути переглянуті відповідно до загальних принципів та порядку, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України.

Частина 18. Механізми нагляду для боротьби і попередження корупції

61. Узгоджено та врівноважено повноваження органів внутрішнього контролю щодо боротьби з корупцією та попередження корупції, оптимізовано систему внутрішнього контролю загалом

Судовою реформою 2016 року було передбачено кілька інструментів для здійснення контролю за поведінкою судді, в тому числі такі: (а) інститут дисциплінарної відповідальності судді, включно з інформацією про підстави для його звільнення; (б) обов'язок подавати щорічні декларації родинних зв'язків та доброчесності, що дозволяють здійснювати моніторинг дій судді при виконанні ним/нею своїх обов'язків, в тому числі упевнитися в його/її неупередженості; (в) подання суддями щорічних декларацій про майновий стан; (г) здійснення РСУ нагляду за поведінкою судді - щодо дотримання Кодексу суддівської етики та Правил врегулювання конфлікту інтересів, ВККСУ - щодо декларацій родинних зв'язків та доброчесності, а також достовірності наведеної в них інформації, ВРП - щодо дисциплінарного нагляду, а також антикорупційними органами (НАЗК, НАБУ); (ґ) здійснення антикорупційними органами контролю за способом життям судді; (д) інститут суддівського дос'є, що містить вичерпну інформацію про професійну діяльність судді; (е) громадський контроль за діяльністю судді (діяльність ГРД та проведення регулярного оцінювання суддів громадськими організаціями); (є) запуск ЄСІТС в майбутньому забезпечить наявність більш централізованої інформації про усі аспекти професійної діяльності судді, оскільки функціонал цієї системи надаватиме доступ до матеріалів щодо абсолютно всіх процесуальних дій судді, а також міститиме кількісні та якісні показники результатів його/її роботи.

Усі ці нововведення спрямовані на підвищення рівня особистої відповідальності суддів, а також прозорості та підзвітності судової влади. Запровадження цієї інституційної,

84 Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» від 30.10.1997р., № 18/203-97. <http://www.ccu.gov.ua/docs-search?page=2>



нормативно-правової та організаційної системи забезпечує всеохоплюючий контроль за поведінкою суддів і дотримання ними у своїй діяльності Кодексу суддівської етики та антикорупційного законодавства, а також дозволяє органам судової влади вживати оперативних заходів проти суддів, які порушують закон.

Категорія доброчесності суддів була введена в законодавство про судову систему у 2015 році (Закон про справедливий суд), але зміст цього поняття був розкритий пізніше в підзаконних актах, що регулюють підстави та порядок здійснення кваліфікаційного оцінювання суддів. Так, у Положенні про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, схваленому рішенням ВККСУ 3 листопада 2016 року, зазначено, що відповідність судді критерію доброчесності оцінюється (встановлюється) за такими показниками: витрати на проживання та майно судді і членів його/її родини відповідають заявленим доходам; спосіб життя судді і членів його/її родини відповідає заявленим доходам; відповідність поведінки судді іншим вимогам законодавства в галузі запобігання корупції; наявність інформації про притягнення судді до відповідальності за проступки або правопорушення, що свідчать про його/її недоброчесність; інші дані. Оцінка цих показників проводиться на основі співбесіди та вивчення інформації, що міститься суддівському досьє, наприклад, інформації, наданої центральними органами державної антикорупційної політики, державного фінансового контролю та іншими державними органами, а також декларацій родинних зв'язків судді і декларації доброчесності судді.

Згідно зі статтею 18 Кодексу суддівської етики, суддя повинен бути обізнаним про свої майнові інтереси та вживати розумних заходів, щоб бути обізнаним про майнові інтереси членів своєї сім'ї. У статті 19 Кодексу зазначено, що суддя повинен враховувати, що сімейні, соціальні взаємовідносини чи будь-які інші стосунки та втручання з боку органів державної влади не мають впливати на поведінку судді чи ухвалення судових рішень. Уперше обов'язок подавати декларації про майновий стан особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, був передбачений Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Перші декларації подавалися суддями в паперовій формі до суду, а їх копії передавалися до податкових органів. Обов'язок державних службовців та інших посадових осіб подавати електронні декларації з'явився в 2016 році. Порядок подання суддею декларації про майновий стан визначений антикорупційним законодавством. НАЗК опублікувало відповідні інструкції на своєму офіційному сайті, а також затвердило Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо заходів фінансового контролю та ряд інших актів⁸⁵.

Також, судова реформа 2016 року зобов'язала суддів щороку до 1 лютого подавати декларацію родинних зв'язків, що публікується на офіційному сайті ВРП (ст. 61, 62 Закону про судоустрій). Така декларація повинна містити інформацію про будь-яку особу, з якою суддя має родинні зв'язки, якщо вона займала чи займає певну (з-поміж перерахованих в Законі) державну посаду протягом останніх п'яти років. Декларація доброчесності включає в себе заяву судді про відповідність його/її рівня життя наявному в нього/неї майну та одержаним ним/нею доходам; невчинення корупційних правопорушень; відсутність підстав для притягнення його/її до дисциплінарної відповідальності; сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання ним присяги; відсутність

85 Див. <https://nazk.gov.ua/uk/departament-perevirky-deklaratsij-ta-monitoringu-sposobu-zhyttya/pravove-zabezpechennya/>

заборон, визначених і Законом України «Про очищення влади». Неподання декларацій, їх несвоєчасне подання або декларування в них завідомо недостовірної (в тому числі неповної) інформації тягне за собою дисциплінарну відповідальність.

З вищезазначеного аналізу обов'язків суддів щодо дотримання вимог доброчесності, а також аналізу нормативно-правової бази та інституційної структури можна зробити висновок про те, що нормативно-правова та інституційна система в рамках якої діють органи з чітко визначеними повноваженнями (РСУ – щодо дотримання Кодексу судової етики та за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів; ВККСУ - щодо декларацій родинних зв'язків та доброчесності, а також достовірності зазначеної в них інформації; ВРП - щодо дисциплінарного нагляду; спеціальні антикорупційні органи НАЗК та НАБУ - щодо відповідності спеціальним вимогам антикорупційного законодавства) в достатній мірі оптимізована та ефективна. Таким чином, результат вважається досягнутим (100%) і таким, що відповідає висновку КРЄС № 21 (2018) щодо запобігання корупції серед суддів.

62. Забезпечений постійний доступ через мережу Інтернет до суддівських декларацій про майновий стан, доходи та витрати

Декларації родинних зв'язків та доброчесності суддів публікуються на вебсайті ВККСУ⁸⁶. Варто зазначити, що механізм пошуку декларацій зручний у використанні, що дозволяє швидко знайти декларації будь-якого судді за всі роки (включно з відсканованими паперовими копіями у випадку, якщо декларації були подані в паперовій формі).

Що стосується декларацій про майновий стан, доходи та витрати, то публічний доступ до них забезпечений, але знайти їх через сайт НАЗК не так просто: особа, яка повинна подати декларацію, переходить за посиланням для реєстрації декларацій <https://portal.nazk.gov.ua/login>, використовуючи свій електронний підпис. Заповнені декларації публікуються на вебсайті НАЗК, але прямого посилання на офіційний сайт НАЗК немає; вони публікуються на спеціальній платформі. Для того, аби переглянути чиюсь декларацію, користувач повинен перейти на цю спеціальну платформу за адресою <https://public.nazk.gov.ua/> (реєстр декларацій) або просто скористатися пошуком Google за запитом, що містить повне ім'я та прізвище особи, пошук декларації якої здійснюється.

Таким чином, результат щодо публікації декларацій суддів вважається досягнутим (100%), але **НАЗК рекомендується розробити більш зручний у користуванні механізм доступу до декларацій про майновий стан, доходи та витрати.**

63. Забезпечений регулярний моніторинг/перевірка декларацій про майновий стан, доходи та витрати прокурорів інспекторами та Національним агентством з питань запобігання корупції; судді, які обіймають керівні посади, підлягають обов'язковій повній перевірці; декларації інших суддів перевіряються вибірково або за умови отримання певних відомостей

Для забезпечення ефективності декларації важливо також стежити за достовірністю інформації, поданої суддею. Цю функцію виконує НАЗК. Згідно зі ст. 48 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК здійснює такі види контролю щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування: 1) щодо своєчасності подання; 2) щодо правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль.

Повна перевірка декларацій здійснюється щодо ряду посадових осіб, які займають конкретні посади, в тому числі усіх суддів. Важливо, щоб декларуванню підлягали не

86 <https://vkksu.gov.ua/ua/dieklaracii-rodinnich-zwiazkiw-suddi-ta-dobrotchiesnosti-suddi/>



тільки доходи судді, але і доходи членів його/її родини. Мета повної перевірки декларації – з'ясувати достовірність задекларованої інформації та майна, а також виявити ознаки незаконного збагачення. Така перевірка може бути здійснена в період діяльності відповідної посадової особи, а також протягом трьох років після припинення нею такої діяльності (стаття 50 Закону України «Про запобігання корупції»).

Законодавство також передбачає інститут моніторингу способу життя судді (ст. 59 Закону про судоустрій). НАЗК може здійснювати моніторинг способу життя судді за запитом ВККСУ, ВРП, а також в інших випадках, передбачених законом. Інформація, отримана в ході моніторингу способу життя судді заноситься до його/її досьє.

Порушення суддею правил декларування може тягнути за собою дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Відповідно до ст. 106 Закону про судоустрій, суддя може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення РСУ про реальний чи потенційний конфлікт інтересів; неподання або несвоєчасне подання декларації в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції; зазначення в декларації завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; неподання або несвоєчасне подання декларацій родинних зв'язків та доброчесності. Деякі з цих порушень є підставою для звільнення судді.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що результат стосовно регулярного моніторингу декларацій повністю досягнутий (100%).

64. Всебічно реалізовується інститут «суддівського досьє», який дозволяє системно акумулювати інформацію щодо професійної діяльності кожного судді.

Зміст і ефективність інституту суддівського досьє уже були досліджені в попередніх частинах⁸⁷.

Пункт 4 ст. 85 Закону про судоустрій містить вичерпний перелік документів, інформації та матеріалів, що повинні міститися у досьє судді. До таких, серед іншого, належать матеріали, пов'язані з кар'єрою судді, та будь-які додані до них документи; копії всіх рішень, прийнятих щодо судді ВККСУ, ВРП, органами суддівського самоврядування, Президентом України або іншими органами, які приймали відповідні рішення; інформація про результати кваліфікаційного оцінювання судді та регулярної оцінки судді упродовж перебування на посаді; інформація про обрання (призначення) судді до органів суддівського самоврядування, ВККСУ, ВРП; інформація про ефективність здійснення судочинства суддею (загальна кількість розглянутих справ, кількість скасованих судових рішень та підстави їх скасування; середня тривалість виготовлення тексту вмотивованого рішення; судове навантаження порівняно з іншими суддями у відповідному суді і т. д.), інформація про відповідність судді критерію доброчесності, зокрема, відповідність витрат і майна судді та членів його/її сім'ї задекларованим доходам, у тому числі копії відповідних декларацій, поданих суддею відповідно до цього Закону та законодавства у сфері запобігання корупції тощо.

Порядок збору інформації та ведення досьє більш детально викладені у Порядку формування і ведення суддівського досьє, прийнятому ВККСУ 15 листопада 2016 року. Можна зробити висновок про те, що в ході судової реформи була закладена правова

⁸⁷ Див. результат № 10 «Забезпечено прозорі механізми внутрішньої системи перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур»; результат №61 «Оптимізовано інституційну базу внутрішнього контролю щодо боротьби з корупцією та попередження корупції, а її повноваження врівноважено».

основа для комплексного підходу до інституту суддівського досьє. Ця основа отримала значний розвиток за рахунок практики ВККСУ як джерела вичерпної інформації про роботу судді, його/її доброчесність та відповідність вимогам суддівської етики, всі судові провадження проти судді, будь-які його/її проступки або правопорушення тощо. Крім того, дуже важливим аспектом впливу цього інституту на моніторинг судової діяльності та запобігання корупції є публічний доступ до досьє на вебсайті ВККСУ.⁸⁸

Таким чином, результат щодо впровадження інституту суддівського досьє повністю досягнутий (100%).

65. Запроваджено механізм подання загальних стандартизованих даних щодо результатів перевірок на доброчесність, у тому числі інформації про кримінальні справи проти суддів

Результат досягнутий (100%) – усі відповідні дані, що стосуються доброчесності судді (декларації, результати перевірок в ході кваліфікаційних оцінювань, висновки ГРД тощо), а також його/її поведінки (притягнення до дисциплінарної відповідальності, кримінальні провадження, скарги на суддю тощо) збираються та заносяться до суддівського досьє⁸⁹.

Частина 19. Боротьба з корупцією

66. В судовій системі налагоджено ефективний механізм розслідування дисциплінарних справ, розгляду окремих скарг щодо дисциплінарних порушень з боку суддів, а також запроваджено комплекс антикорупційних заходів

67. Забезпечено дієві та ефективні механізми розслідування корупційних та інших серйозних правопорушень, вчинених суддями⁹⁰

Аналіз практики правоохоронних органів показує, що більшість злочинів, скоєних суддями під час здійснення ними своїх повноважень так чи інакше пов'язані з корупцією. Разом з тим, наукові дослідження свідчать про високий ступінь латентності корупційних злочинів, а також значні труднощі, з якими стикаються правоохоронні органи у процесі їх виявлення, припинення і запобігання. Недотримання суддею антикорупційного законодавства означає вчинення ним корупційного правопорушення або злочину, що може тягнути за собою: (а) накладання ВРП дисциплінарних санкцій; (б) притягнення судді до адміністративної відповідальності у порядку, передбаченому Кодексом про адміністративні правопорушення; (в) відкриття кримінальної справи проти судді.

Провадження проти судді може бути відкрите у різний спосіб: шляхом притягнення судді до дисциплінарної відповідальності ВРП на підставі скарги про неправомірні дії судді або за ініціативою члена ВРП, якому стало відомо про вчинення суддею правопорушення; шляхом притягнення судді до дисциплінарної відповідальності для накладення адміністративних стягнень внаслідок вчинення ним/нею корупційного адміністративного правопорушення; шляхом відкриття проти судді дисциплінарного провадження, кримінального провадження або провадження для накладення адміністративного стягнення за ініціативою спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; шляхом відкриття проти судді дисциплінарного, адміністративного або кримінального провадження за ініціативою громадських об'єднань, їх членів або уповноважених

88 <https://drive.google.com/drive/folders/1ts4QBc969NSb0BflwRhSevUVXD8tNyWr>

89 Більше про суддівське досьє див. аналіз результати 64.

90 Ці два результати розглядаються разом, оскільки вони обоє стосуються механізмів розслідування та запобігання корупційних правопорушень.



представників, а також окремих громадян; шляхом відкриття проти судді дисциплінарного, адміністративного або кримінального провадження на основі інформації, наданої РСУ про факти зловживання ним/нею своїми повноваженнями, виявлені в ході здійснення РСУ своїх повноважень щодо вирішення конфліктів інтересів або застосування положень Кодексу суддівської етики.

Повноваження зі збору інформації про випадки порушення суддями антикорупційного законодавства та/або їх розслідування покладено на спеціально уповноважені правоохоронні органи - НАЗК, НАБУ, ДБР, САП та ВАСУ. Під час здійснення ВККСУ своїх повноважень щодо проведення кваліфікаційного оцінювання або відбору суддів, а також ВРП - щодо накладення на них дисциплінарного стягнення за вчинення корупційних правопорушень, ці органи також виступають частиною системи антикорупційних інституцій. Оцінка змісту декларації судді як особи, уповноваженої на виконання функцій держави наразі належить до компетенції НАЗК. До повноважень цього органу також входить моніторинг способу життя суддів. У разі виявлення випадків корупції або корупційних правопорушень НАЗК затверджує обґрунтований висновок та надсилає його до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ч. 3 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»), тобто прокуратури або НАБУ. Ні ВРП, ні ВККСУ не належать до таких суб'єктів. Саме з цієї причини, у разі потенційних випадків корупції або корупційних правопорушень, скоєних суддею, виявлених під час здійснення ВККСУ або ВРП своїх повноважень, ці органи не можуть самостійно проводити розслідування таких випадків, а повинні звернутися до компетентних правоохоронних органів.

Уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції мають широкі повноваження щодо виявлення та документування фактів нечесного поведіння з боку судді, що використовуються в якості доказів під час судового провадження. Відповідно до антикорупційного законодавства, ці суб'єкти мають право: здійснювати оперативно-слідчі дії (НАБУ, СБУ); проводити розслідування в рамках кримінального провадження у справах про корупційні правопорушення, в тому числі у складі спільних слідчих груп (НАБУ, САП); запитувати та отримувати у порядку, визначеному законодавством, інформацію, необхідну для виконання обов'язків НАБУ, в тому числі інформацію про майно, доходи, витрати, та фінансові зобов'язання осіб; мати прямий доступ до автоматизованих інформаційних систем, реєстрів та баз даних органів державної влади або місцевого самоврядування (НАБУ, НАЗК); надсилати органам державної влади пропозиції та рекомендації щодо усунення корупційних ризиків (НАБУ); координувати діяльність із виявлення корупційних ризиків в органах державної влади та реалізації заходів щодо їх усунення, в тому числі підготовки та імплементації антикорупційних програм (НАЗК); контролювати подання та перевіряти декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, зберігати та публікувати такі декларації, а також здійснювати моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування (НАЗК); отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про випадки порушення Закону України «Про запобігання корупції», а також проводити перевірку можливих фактів порушення (НАЗК); ініціювати офіційне розслідування, вживати заходів для судового переслідування осіб, винних у здійсненні корупції або вчиненні корупційних правопорушень, направляти до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції докази фактів таких правопорушень тощо.

Вищенаведені повноваження спеціалізованих антикорупційних правоохоронних органів є досить широкими, і тому їх здійснення відносно суддів повинно відбуватися з

урахуванням принципу незалежності і добросовісності суддів та не виходити за рамки закону. Основним завданням спеціалізованих антикорупційних органів є розслідування корупційних правопорушень, вчинених різними структурами, до яких належать судді. Судді можуть бути притягнуті до відповідальності за вчинення корупції або злочинів, пов'язаних із корупцією, зазначених у Кримінальному кодексі, таких як: ст. 354 - підкуп працівника підприємства, установи чи організації; ст. 364 - зловживання владою або службовим становищем; ст. 368 - прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; ст. 369-2, - зловживання впливом тощо. Існують три групи кримінальних правопорушень корупційного характеру: злочини «корупційного» характеру за способом їх вчинення у випадку, якщо вони вчинені шляхом зловживання посадовими повноваженнями; злочини, що визначені законом як корупційні за змістом; конкретні злочини, що належать до юрисдикції НАБУ (статті 206-2, 209, 211, 366-1 Кримінального кодексу України).

Ефективність розслідування корупційних правопорушень значною мірою залежить від ефективності співпраці антикорупційних органів. Формально така співпраця існує. Так, стаття 19-2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначає правові форми взаємодії НАБУ з іншими державними органами. НАБУ може укладати угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією з державними органами. ВККСУ та ВРП підписали такі меморандуми з НАБУ. У той же час, серйозною проблемою є відсутність доступу судових органів, що проводять оцінку суддів і здійснюють дисциплінарні провадження, до державних реєстрів, доступ до яких мають антикорупційні органи відповідно до законодавства, що регулює їх статус.

Досить серйозною проблемою є ефективність застосування передбачених законодавством України санкцій за порушення антикорупційного законодавства. Незважаючи на існування всіх необхідних механізмів і повноважень, існує всього кілька прецедентів покарання суддів за такі правопорушення. Низький рівень ефективності інституту кримінальної відповідальності судді підтверджується такими даними: за інформацією САП, в 2016 році її прокурори провели процесуальний нагляд за 280 кримінальними провадженнями, 39 з яких стосувалися вчинення корупції суддями. 47 кримінальних справ із обвинувальним актом були передані до суду. За оцінкою САП, результати судового розгляду справ про корупцію в 2016 році були незадовільними: лише у 9 справах були винесені вироки. З 18 кримінальних проваджень у першій половині цього року жодне не було розглянуте судом.

Ситуація дещо змінилася з моменту створення антикорупційних органів. Згідно зі звітом НАБУ за перше півріччя 2019 року, 2 суддям було повідомлено про підозру, а до суду було направлено 4 обвинувальних акти. У другому півріччі 2018 року судді склали 10% від кількості осіб, незаконне збагачення яких та декларування неправдивих відомостей якими були предметом розслідувань НАБУ. Загалом, протягом цього періоду НАБУ направило до суду 61 обвинувальний акт, 12 з яких стосувалися обвинувачення суддів. Протягом першого півріччя 2018 року НАБУ надіслало до суду 227 обвинувальних актів, 22 з яких стосувалися незаконних дій суддів. ДБР розпочало відкриття проваджень у листопаді 2018 р. Станом на 1 березня 2019 року ДБР відкрило 5 794 кримінальних проваджень, 202 з яких стосувалися суддів.

Виходячи з вищесказаного, варто зробити висновок, що ефективність правоохоронних органів, діяльність яких спрямована на притягнення суддів до кримінальної відповідальності за вчинення корупції, є надзвичайно низькою, що обумовлено як об'єктивними (складність доказової бази у справах про злочини суддів, недостатня кількість



відповідних та доступних доказів), так і суб'єктивними причинами (низький рівень професіоналізму працівників правоохоронних органів, високий рівень професійної підготовки суддів, що дозволяє їм ефективно захищатись від звинувачень). У той же час, невелика кількість обвинувальних актів проти суддів свідчить про те, що значна кількість звинувачень проти них необґрунтована і не ґрунтується на реальних фактах.

Протягом 2015–2019 років було лише кілька випадків притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Навіть у випадках, коли НАЗК, як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що формує та реалізує державну антикорупційну політику, звертається до ВРП щодо конкретного судді, який не вніс відомостей до декларації, ВРП проводить його повторне оцінювання, не враховуючи попередніх висновків НАЗК,⁹¹ незважаючи на те, що, згідно з ч. 2 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції», висновки Агентства є в таких випадках мають розглядатися як підстави для притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Варто також зазначити, що під час первинного кваліфікаційного оцінювання та відбору суддів до вищих судів у 2016-2018 рр. ГРД знайшла чимало прикладів неналежного декларування суддями свого майна та майна членів їхніх сімей, а також очевидних розбіжностей між способом життя суддів та їх доходами, що знайшло своє відображення в негативних висновках ГРД⁹². Однак значна кількість негативних висновків ГРД щодо суддів була оскаржена ВККСУ у ході двох звернень до ВСУ та проведення повторного кваліфікаційного оцінювання.

Протягом кількох місяців у 2019 році ВРП часто відхиляла запити ВККСУ про звільнення суддів, які не пройшли кваліфікаційне оцінювання за критерієм доброчесності. Деякі запити до ВРП були задоволені, і судді були звільнені, проте деякі були відхилені. Такі рішення пояснювалися відсутністю достатнього обґрунтування у рішеннях ВККСУ.

Водночас, є кілька прикладів покарання нечесних суддів. Рішенням Третьої Дисциплінарної палати ВРП № 27/3dp/15-19 від 9 січня 2019 року судді Вищого господарського суду І. Плюшку було призначено покарання у вигляді тимчасового (на період шести місяців) відсторонення від здійснення ним правосуддя з позбавленням права на отримання додаткових виплат до зарплати судді та обов'язковим проходженням тренінгів з питань боротьби з корупцією та судової етики в НШСУ з подальшим проведенням кваліфікаційного оцінювання для підтвердження здатності судді здійснювати правосуддя у відповідному суді. Дисциплінарна справа проти даного судді була відкрита на підставі рішення НАЗК, в якому було зазначено, що суддя надав неповні та недостовірні відомості у своїй декларації від 2015 року. Зокрема, аудит НАЗК показав, що суддя не вніс до декларації відомості про об'єкт нерухомості (земельна ділянка загальною площею 0,1 га в м. Києві), що належить члену сім'ї (дружині) декларанта.

Переважна більшість суддів, щодо яких ВККСУ було прийнято рішення про звільнення у 2012-2016 роках, продовжують працювати в судах. Наприклад, у 2012 році ВККСУ звільнив 23 суддів, 18 з яких були звинувачені у вчиненні корупційних правопорушень. 13 з них продовжують виконувати свої обов'язки сьогодні. У 2013 році Комісія ухвалила 26 рішень про звільнення 11 суддів, з яких 8 продовжують працювати, один був звільнений через набрання чинності обвинувального актом проти нього, а ще один

91 Наприклад, рішення ВРП (Третьої Дисциплінарної палати), у справі № 3125 / 3dp15-17 від 4.10.2017 «Про відмову у відкритті дисциплінарної справи проти судді Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ О.В. Кадетова».

92 Відповідна інформація доступна на офіційному вебсайті ГРД: <https://grd.gov.ua/about/conclusions>

був звільнений. У 2014 році ВККСУ звільнила 35 суддів, після розгляду справ яких був засуджений лише 1. У 2015 році ВККСУ задовольнила 12 звернень Генерального прокурора України щодо звільнення суддів, задіяних у корупційних справах. Така велика кількість рішень щодо звільнення суддів стосується справ суддів, які приймали незаконні рішення у справах учасників революційних подій 2013-2014 років. На початку 2017 року чотирьох суддів із цього списку було звільнено на підставі порушення ними присяги чи набрання чинності обвинувальних вироків проти них, один подав у відставку, один знаходиться у розшуку, а ще двоє знаходяться під слідством.⁹³

Таким чином, можна констатувати, що цілі Стратегії щодо забезпечення ефективного розслідування випадків корупції та інших серйозних правопорушень, вчинених суддями, були частково досягнуті (в обох випадках - на 50%): нормативно-правові та інституційні передумови для контролю співвідношення офіційних доходів та видатків суддів, а також для роботи антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК, САП, СБІ) були створені. Деякі повноваження щодо запобігання та усунення корупційних правопорушень суддів були також покладені на органи судової влади - ВРП та ВККСУ. Водночас, ефективність використання інструментів запобігання та протидії корупції в судовій системі України залишається відносно низькою. **ВРП та ВККСУ може бути рекомендовано посилити та активізувати співпрацю з антикорупційними правоохоронними органами у справі запобігання та розслідування корупційних правопорушень серед суддів.**

68. Інститут функціонального імунітету судді отримав чітке нормативне регулювання

Цей результат уже був розглянутий у пункті, присвяченому результату 41 «Формально визначено та закріплено принцип функціональної незалежності судді Частини 11 (частково досягнутий). Це ж саме стосується і даного результату (50%). З цієї причини, його повторний аналіз в даному пункті не наводиться.

69. Передбачено надання згоди органами, що відповідають за формування суддівського корпусу, на вжиття запобіжних заходів, пов'язаних з обмеженням волі судді, за винятком випадків затримання при вчиненні (або безпосередньо після вчинення) суддею тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи

У 2016 році, в ході проведення судової реформи усі повноваження щодо притягнення суддів до відповідальності, в тому числі санкціонування обмеження особистої свободи судді під час кримінального провадження, були передані ВРП.

Відповідно до положень ст. 126 Конституції України та ч. 1 ст. 49 Закону про судоустрій, суддя не може бути затриманий чи заарештований без згоди ВРП до моменту винесення обвинувального вироку, за винятком випадків затримання судді при вчиненні або безпосередньо після вчинення ним тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддя не може бути притягнутий до відповідальності за прийняте ним судове рішення, окрім випадків вчинення ним злочину чи дисциплінарного правопорушення.

Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні дії, що тягне за собою кримінальну чи адміністративну відповідальність, звільняється негайно після того, як його/її особа була підтверджена, окрім випадків, коли: 1) ВРП дала згоду на затримання судді у зв'язку із вчиненням такої дії; та 2) суддя був затриманий при вчиненні або безпосередньо після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо таке затримання необхідне для запобігання злочину, уникнення чи попередження наслідків злочину або для забезпе-

⁹³ Офіційний вебсайт ВККСУ: <http://www.vkksu.gov.ua/ua/distsiplinarne-provadjennya/informatsiya-pro-prityagnennya-suddiv-do-distsiplinarnoi-vidpovidalnosti/>.



чення збереження доказів даного злочину. Судді може бути повідомлено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення лише Генеральним прокурором або його/її заступником (чч. 3-4 ст. 49 Закону про судоустрій).

Вивчення практичних аспектів застосування до суддів таких запобіжних заходів, як затримання та арешт дозволяє дійти висновку про те, що головною проблемою у вирішенні таких питань є обґрунтування. Закон про судоустрій та ст. 482 Кримінального процесуального кодексу надають судді подвійний захист від позбавлення його/її волі: рішення щодо застосування такого заходу до судді повинне бути прийняте двома інстанціями - ВРП, що позбавляє суддю недоторканості, та слідчим суддею. Кримінальний процесуальний кодекс встановлює досить серйозні вимоги щодо якості обґрунтування відповідного рішення слідчого судді (статті 177, 178, 183, 193, 194). Обов'язок довести наявність обґрунтованої підозри щодо вчинення підозрюваним кримінального правопорушення є достатньою підставою вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених ст. 177 Кодексу, на які вказує слідчий (прокурор). Більше того, тягар доведення того, що застосування більш м'яких запобіжних заходів, ніж затримання, покладається на того, хто висуває звинувачення.

Про необхідність обґрунтування рішення ВРП свідчить правова позиція ЄСПЛ у його рішеннях, де сказано, що вмотивованість рішення демонструє сторонам, що їх позиції були взяті до уваги, а також забезпечує громадський контроль за здійсненням правосуддя. Такий підхід втілений у Регламенті ВРП, відповідно до якого при розгляді запиту про згоду на затримання судді, тримання його/її під вартою або арешт, ВРП має право заслуховувати будь-яку особу або вивчати будь-які матеріали, що стосуються питання, що розглядається. ВРП висловила свою позицію з даного питання у своєму рішенні від 16 січня 2017 року. Здійснивши систематичне тлумачення положень Конституції України та Кримінального процесуального кодексу України, орган постановив, що застосування до судді запобіжного заходу у вигляді затримання або домашнього арешту у випадках, коли суддя був затриманий під час або безпосередньо після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, до його обвинувачення судом без згоди ВРП є грубим порушенням конституційних гарантій недоторканості суддів. Слідчим суддям (судам) було рекомендовано «неухильно дотримуватися процедури кримінального переслідування судді, його/її затримання та призначення запобіжного заходу відповідно до ст. 482 Кримінального процесуального кодексу». Пізніше до Регламенту ВРП були внесені зміни з метою забезпечення принципу невідворотності кримінальної відповідальності судді.

Відповідно до ч. 2 ст. 59 Закону про ВРП, розгляд такого звернення здійснюється ВРП без виклику судді. У разі необхідності, ВРП може викликати суддю для надання роз'яснень. **Відповідно до міжнародних стандартів захисту незалежності суддів, ВРП рекомендується викликати суддю у кожній справі**, що дозволить йому/їй реалізувати своє право на справедливий судовий розгляд. Якщо суддя належним чином повідомлений/-а про розгляд питання про позбавлення його/її недоторканості, незалежно від причин, засідання ВРП може бути проведене без його/її присутності. Відповідно до ст. 61 Закону про ВРП, рішення ВРП про надання згоди на затримання судді, утримання його/її під вартою або арешт може бути оскаржене в порядку, встановленому кримінальним процесуальним законодавством.

Таким чином, можна зробити висновок про досягнення результату Стратегії щодо передачі права на надання згоди на застосування запобіжних заходів до судді органам, відповідальним за формування суддівського корпусу та притягнення суддів до дисци-

плінарної відповідальності, на 90%. Під час прийняття рішення про застосування заходів до суддів, рекомендуємо ВРП **дотримуватися розумного балансу між принципами невідворотності покарання та презумпції невинуватості як важливих складових права на справедливий суд.** Крім того, рекомендуємо ВРП публікувати на своєму офіційному вебсайті детальну статистику стосовно кількості випадків згоди, наданої на затримання чи арешт судді, рішень про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя, а також рішень про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Бажано, щоб така інформація була систематизована та супроводжувалася аналітичними узагальненнями/ висновками.

Частина 20. Управління ефективністю

70. В судовій системі налагоджено ефективний механізм внутрішнього контролю, в рамках якого проводяться планові оцінювання роботи суддів та судів
71. У системі управління ефективністю поєднуються підходи, засновані на результатах обговорень та на застосуванні стимулів/санкцій
72. Здійснено оцінювання ризиків, яке активно використовується як інструмент суддівського самоврядування та управління судовою системою⁹⁴

Мета Стратегії щодо створення чіткого механізму управління ефективністю роботи в судах була висвітлена в аналізі результатів № 15-17. Висновки та рекомендації, наведені там, стосуються також результатів, що розглядаються в даному пункті. Зокрема, йдеться про висновок, відповідно до якого, незважаючи на деякі успішні спроби створення окремих компонентів ефективної системи управління ефективністю, наприклад, удосконаленої системи кваліфікаційного оцінювання та відбору суддів, а також деяких ініціатив щодо більш об'єктивного розрахунку навантаження, їх недостатньо для досягнення мети зі створення системи управління ефективністю в судах, що охоплювала б такі важливі елементи, як визначення чітких цілей/завдань для судової влади загалом та всіх її елементів; встановлення кількісних та якісних, взаємопов'язаних та порівнюваних критеріїв ефективності для всіх суддів, судів та органів суддівського самоврядування; запровадження системи моніторингу; підходу до працівників судових органів, що базувався б на заслугах та досягненнях. Крім того, слід зазначити, що більшість досягнень переважно орієнтована на оцінку ефективності роботи суддів та незначні вдосконалення в оцінюванні персоналу суду, тож говорити про наявність системи управління ефективністю важко. За відсутності такої системи, не можна говорити про її концепцію та її конкретні елементи, такі як оцінка ризиків, аудит тощо.

Таким чином, вищезазначені результати Стратегії можуть вважатися досягнутими лише мінімально (для усіх трьох - 15%).

Наполегливо рекомендуємо працювати над розробкою ефективної системи управління ефективністю, що охоплюватиме: цілі, що повинні бути досягнуті працівниками та інституціями; управління ризиками; регулярне оцінювання/моніторинг ефективності; типові посадові інструкції та правила процедури; клієнтоорієнтовані принципи обслуговування; лідерські компетенції керівників апарату; правила моніторингу.

⁹⁴ Усі ці результати є частиною системи управління ефективністю, тож робота, виконана для досягнення усіх трьох результатів оцінюється разом



Розділ IV. Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій

Напрямок діяльності 4.1 Підвищення ефективності правосуддя через вдосконалення підвідомчості та інстанційності

Частина 21. Розмежування юрисдикцій

73. Визначено чіткі критерії та механізми розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних судів

Під час проведення судової реформи 2016 року відбулася докорінна перебудова судової системи. До 2016 року в Україні діяла чотирирівнева система судів, що базувалася на принципах територіальності, спеціалізації та інстанційності. Відповідно до ст. 26 Закону про судоустрій у редакції 2010 року, у системі судів загальної юрисдикції апеляційні суди розглядали апеляційні скарги на рішення місцевих судів у цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справах, а також у справах про адміністративні правопорушення. Стосовно деяких категорій справ, передбачених процесуальними законами, ці суди виступали в якості судів першої інстанції.

Апеляційні суди з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, утворювалися відповідно до указу Президента України на відповідних територіях юрисдикції – апеляційних округах, що збігалися з межами адміністративних одиниць, в той час, як спеціалізовані суди утворювалися відповідно до указу Президента в апеляційних округах, які охоплювали кілька адміністративних одиниць. Розгляд касаційних справ здійснювали суди двох рівнів: вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України. Вищими спеціалізованими судами були: Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ, Вищий господарський суд України та Вищий адміністративний суд України. Ці суди виступали в ролі судів вищої інстанції. Крім того, до їхньої компетенції було віднесено аналіз судової статистики та практики, а також методичну допомогу судам нижчих інстанцій щодо тлумачення норм Конституції та законів.

Верховний Суд України виступав як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції, що забезпечував єдність судової практики. Процесуальним законом було передбачено досить складний порядок прийняття касаційної скарги на розгляд до Верховного Суду України, тому цей Суд розглядав дуже малу кількість справ. Навантаження вищих спеціалізованих судів було величезним, оскільки законодавство не встановлювало жодних обмежень на подачу апеляцій на розгляд цими судами. Роль основної інстанції з розгляду касаційних скарг виконували вищі спеціалізовані суди. Верховний Суд України здійснював так званий «повторний» розгляд касаційної скарги з метою забезпечення єдності судової практики, зокрема: (а) переглядав справи на підставі неоднакового застосування вищими судами одних і тих же положень матеріального права; (б) розглядав випадки порушення міжнародних зобов'язань України тоді, коли такі порушення були виявлені міжнародним судовим органом, юрисдикція якого визнана Україною. Рішення Верховного Суду України були обов'язковими для судів нижчих інстанцій. Правові позиції, викладені у рішеннях Верховного Суду України, носили квазіпрецедентний характер.

Пленум Верховного Суду України також виконував досить важливі процесуальні функції. До складу Пленуму Верховного Суду України входили усі судді Суду. Серед іншо-

го, орган надавав висновки щодо проєктів законодавчих актів, що стосувалися судової влади, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань функціонування судової системи України. Він також міг подавати апеляцію до Конституційного Суду України щодо конституційності законів та інших нормативно-правових актів, а також щодо офіційного тлумачення Конституції та законів України. В силу складності процесуального законодавства, протягом 2010-2016 років Верховний Суд України розглядав не більше 2% від загальної кількості справ, які щорічно надходили до системи судових органів. Відносини між Верховним Судом та вищими спеціалізованими судами також були досить складними, оскільки ці суди дуже неохоче надавали дозвіл на перегляд своїх рішень Верховним Судом. Крім того, звучали досить серйозні публічні заяви щодо мотивації у судових рішеннях, у тому числі касаційних. Практика вищих спеціалізованих судів також характеризувалася значними суперечностями.

Ці та інші причини зумовили прийняття Закону про судоустрій від 2 червня 2016 року. У ході судової реформи 2016 року змінилася структура системи судів загальної юрисдикції. Відтепер вона має трирівневу структуру, а саме: суди першої інстанції, до яких входять окружні суди з розгляду цивільних та кримінальних справ, окружні адміністративні суди та окружні господарські суди; апеляційні суди, до яких входять апеляційні суди з розгляду цивільних та кримінальних справ, апеляційні адміністративні суди та апеляційні господарські суди; Верховний Суд. Новий Верховний Суд став найвищим судовим органом, що виступає в ролі касаційного суду і забезпечує єдність судової практики. Верховний Суд був створений на базі вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України шляхом їх реорганізації. Відбір суддів Верховного Суду здійснювався шляхом проведення відкритого конкурсу у два етапи: у 2016-2017 та у 2018-2019 роках. До складу Верховного Суду входять такі органи, як Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд та Касаційний цивільний суд.

Аналіз нової структури судової системи показує, що функції та повноваження судів першої інстанції та апеляційних судів суттєво не змінилися. Судова реформа змінила лише принцип розподілу юрисдикції місцевих та апеляційних судів, який згідно з чинним законодавством не обов'язково повинен збігатися з адміністративним розподілом держави. Найбільш істотні зміни стосуються касаційних скарг, які тепер подаються лише до Верховного Суду, що має деякі нові повноваження. Згідно з ч. 2 ст. 36 Закону про судоустрій, Верховний Суд: 1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у виняткових випадках, визначених процесуальним законом - як суд першої або апеляційної інстанції; 2) здійснює аналіз судової статистики та узагальнення судової практики; 3) надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів тощо; 4) звертається до Конституційного Суду щодо конституційності законів та інших нормативно-правових актів; 5) забезпечує однакове застосування норм права судами.

У тому, що стосується інших повноважень, Пленум Верховного Суду, *серед іншого*, затверджує бюджетні запити Верховного Суду, узагальнює практику застосування матеріального та процесуального законів з метою забезпечення однакового застосування норм права, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду, а також надає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства (ст. 46 Закону про судоустрій).

Нова трирівнева структура судової системи заслуговує на позитивну оцінку. Кожен підрозділ такої нової структури має одну функцію – розгляд справи у першій інстанції



або ж розгляд апеляційних чи касаційних скарг. Структура системи проста і зрозуміла громадянам. ЄСПЛ розмежує функції та завдання апеляційних та касаційних судів: в той час, як розгляд апеляційної скарги вважається мінімальним стандартом оскарження, касаційний розгляд традиційно вважається надзвичайною практикою з огляду на особливий характер суду касаційної інстанції як суду загального права, чиї повноваження обмежені виключно питаннями права. Можна зазначити, що Верховний Суд в ролі касаційного суду відповідно до чинного законодавства України, наділений дієвими інструментами для забезпечення єдності судової практики.

Одним із найбільш важливих нововведень у структурі судової влади стало створення двох унікальних спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності (ВСПІВ) та Вищого антикорупційного суду України (ВАСУ). Конституція та Закон про судоустрій не окреслюють юрисдикцію цих судів, оскільки вона повинна бути встановлена процесуальним законом.

Створення ВАСУ було зумовлене нагальною потребою у подоланні корупції. ВАСУ став останньою необхідною ланкою в системі антикорупційних органів України (НАБУ, НАЗК, САП) та отримав позитивну оцінку міжнародних організацій у сфері протидії корупції.

Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» був прийнятий 7 червня 2018 року. У ньому визначені правовий статус та повноваження цього суду. Зокрема, у ньому наведені додаткові вимоги щодо компетентності та доброчесності суддів ВАСУ, а також передбачено проведення спеціального конкурсу для відбору суддів за участю ГРМЕ, до повноважень якої входить оцінювання доброчесності кандидатів на посади суддів цього суду. Суддям ВАСУ надаються додаткові гарантії особистої безпеки, а також спеціальні умови для контролю їх доброчесності. ВАСУ уповноважений здійснювати кримінальні провадження у справах про корупційні правопорушення, передбачені Кримінальним кодексом України. Існують три групи кримінальних правопорушень корупційного характеру: правопорушення корупційного характеру за способом їх вчинення (зловживання офіційними повноваженнями тощо); правопорушення корупційного характеру, що визначені законом як такі; інші правопорушення, розслідування яких належить до юрисдикції НАБУ.

Як уже було зазначено під час аналізу нових процедур з відбору суддів, конкурс до ВАСУ проводився із серпня 2018 року до березня 2019 року. Хід та результати цього конкурсу були позитивно оцінені як міжнародними, так і українськими спостерігачами. Судді ВАСУ були призначені у квітні 2019 року, а сам суд розпочав свою діяльність 5 вересня 2019 року.

Що стосується ВСПІВ, то конкурс на зайняття посад суддів цього суду все ще триває. Крім того, досі не прийнято жодних законів, які б визначали юрисдикцію цього суду та організаційні основи його діяльності. Зважаючи на те, що в Україні є серйозні проблеми із захистом прав інтелектуальної власності, запуск роботи ВСПІВ є необхідним і довгоочікуваним. Важливо прискорити організацію всіх процедур, необхідних для забезпечення функціонування ВСПІВ. Це вимагає об'єднаних зусиль усіх відповідних органів.

Одним із напрямів судової реформи у 2016 році стала зміна правил визначення юрисдикції судів. Відповідно до нових правил, розмежування юрисдикції загальних, господарських та адміністративних судів залежить, в першу чергу, від суті спору, а не від статусу сторін. З метою запобігання судових спорів та «дублювання» цивільних, господарських та адміністративних справ, вводиться поняття «похідних позовних вимог», що дозволяє об'єднувати такі позовні вимоги з первинними, навіть якщо вони повинні

розглядатися окремо відповідно до інших правил юрисдикції. Процедурні кодекси також передбачають низку механізмів, спрямованих на запобігання випадків маніпулювання юрисдикцією. Наприклад, справа, взята судом до розгляду, повинна бути ним розглянута, навіть якщо у процесі провадження вияснилося, що вона відноситься до юрисдикції іншого суду, за винятком випадків, коли через зміни у складі відповідачів справа належить до виключної юрисдикції іншого суду. Крім того, заборонені спори щодо юрисдикції між судами.

Вперше процесуальним законодавством було передбачено правила вирішення конфліктів юрисдикцій. Ця функція покладена на Верховний Суд. Відповідно до процесуального законодавства, справа направляється до Великої Палати Верховного Суду у всіх випадках, коли сторона справи оскаржує рішення на підставі порушення правил підсудності. Слід підкреслити, що ця категорія охоплює значну частину справ, що їх розглядає Велика Палата Верховного Суду. Наприклад, у 2018 році до Великої Палати надійшло 1769 касаційних скарг, 1467 (83%) з яких стосувалися порушення правил підсудності.

Вагомим недоліком українського законодавства є той факт, що у разі порушення правил підсудності суд не може взяти заяву на розгляд та направити її до суду, який має право розглядати такі категорії справ. Суд повинен відмовити у прийнятті заяви. Це рішення може бути оскаржене. Порушення правил підсудності є автоматичною підставою для скасування рішення, незалежно від аргументів, викладених у касаційній скарзі. Такі жорсткі правила визначення юрисдикції суду є досить дискусійними з точки зору доступу до правосуддя. Це особливо дивно у випадках, коли позивач пройшов усі інстанції, витратив свій час та гроші, а касаційний суд вирішує, що справу розглядав неправильний суд, а тому скасовує всі попередні рішення, хоча суть позову може бути добре обґрунтованою. Для виправлення цієї ситуації судді варто надати право передавати справу до відповідного суду, в тому числі до суду іншої юрисдикції. Можливість відмови у відкритті провадження на підставі того, що справа не належить до юрисдикції суду, повинна бути усунута, оскільки це перешкоджає доступу до правосуддя. Суддя може самостійно вирішити, до якої юрисдикції належить справа, і направити її на розгляд до відповідного суду. Великій Палаті Верховного Суду варто дозволити оцінювати суть рішення, ухваленого з порушенням норм юрисдикції, та підтверджувати його, якщо рішення є справедливим та обґрунтованим по суті.

Враховуючи вищесказане, можна сказати, що під час судової реформи 2016 року в судовій системі відбулися значні зміни, що знайшли своє відображення у запровадженні принципу трирівневої судової системи, спрощенні її структури, вдосконаленні повноважень касаційних судів, оптимізації правил підсудності, що дозволяють більш чітко розмежовувати різні юрисдикції, та, водночас, полегшувати процедуру розгляду множинних позовів, що належать до різних юрисдикцій, а також у створенні нових спеціалізованих судів, відповідно до поточних потреб суспільства і нагальних викликів. Такі інституційні зміни відповідають міжнародним стандартам, спрямованим на забезпечення принципів доступності, ефективності та справедливості правосуддя.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що цілі Стратегії щодо перегляду загальної структури судової системи України шляхом визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування юрисдикції адміністративних, господарських та кримінальних судів були досягнуті на 90%. Бажано посприяти становленню ВСПІВ та ухваленню законодавства, яке б регулювало його діяльність, а також продовжувати роботу над удосконаленням правил розмежування юрисдикцій, зокрема, шляхом надання су-



дам можливості приймати позови, що не належать до їх юрисдикції, та направляти їх до суду відповідно до правил підсудності замість відмови у прийнятті позову та його повернення позивачеві. Також слід обговорити **можливість вдосконалення правил та практики Верховного Суду у разі розгляду справи, вирішеної судом нижчої інстанції з порушенням правил підсудності** (з усуненням можливості скасування такого судового рішення автоматично та без перегляду справи по суті, а лише у випадках, коли таке порушення правил підсудності може спричинити порушення процесуальних прав та принципів і призвести до необ'єктивного розгляду).

Частина 22. Оптимізація системи судів та завантаженості судів

74. Визначено чіткі критерії та механізми розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних судів

75. Укрупнено окремі елементи судової системи на відповідних рівнях (зокрема, створено міжрайонні суди, укрупнені апеляційні округи)⁹⁵

Відповідно до ч. 2 ст. 125 Конституції України зі змінами, внесеними у неї в 2016 році, суд утворюється, реорганізовується та ліквідується законом, проект якого подається до Верховної Ради України Президентом України після консультацій з ВРП. У перехідних положеннях Конституції зазначено, що до впровадження нового адміністративно-територіального поділу України, відповідно до змін до Конституції України щодо децентралізації влади, але не довше, ніж до 31 грудня 2017 року, утворення, реорганізацію та ліквідацію судів України здійснює Президент України на підставі та у порядку, що визначені законом. Відповідно до ч. 5 ст. 16-1 перехідних положень, у разі реорганізації чи ліквідації окремих судів, утворених до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», судді таких судів мають право подати заяву про відставку або заяву про участь у конкурсі на іншу посаду судді у порядку, визначеному законом. Відповідно до ст. 117 Закону про судоустрій, відмова від переведення до іншого суду (в тому числі, ухилення від виконання рішення про переведення) у разі ліквідації чи реорганізації суду, в якому суддя обіймає посаду, є підставою для звільнення судді за рішенням, ухваленим ВРП.

Потрібно ще раз зазначити, що під час судової реформи 2016 року більшість повноважень Президента України щодо судової влади були передані іншим органам.

Порядок утворення та ліквідації судів визначений ст. 19 Закону про судоустрій. Відповідно до зазначеного положення, суд утворюється та ліквідується законом; проект закону про утворення та ліквідацію суду подається до Верховної Ради України Президентом України після консультацій з ВРП; місцезнаходження, територіальна юрисдикція та статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності; зміна системи судоустрою, визначеної зазначеним Законом, необхідність забезпечення доступності правосуддя, потреба в оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою є підставами для утворення або ліквідації суду; суд може бути утворений шляхом створення нового суду або реорганізації (злиття або поділу) судів. Ці положення заслуговують на позитивну оцінку, оскільки вони мінімізують політизацію процесу утворення та ліквідації судів, а також забезпечують максимальне залучення судових органів до цього процесу.

Загальноприйнятим принципом побудови судової системи є територіальна близькість суду. Цей принцип означає, що суди повинні розташовуватися у географічній близькості

95 Ці два результати аналізуються разом як нероздільні: об'єднання судів є частиною оптимізації мережі судів.

до шляхів сполучення, у зручних місцях та будівлях з вільним доступом для зацікавлених осіб (сторін у справі, третіх осіб, свідків тощо) та громадськості. Ще одним важливим аспектом територіальної структури судової системи, який може суттєво вплинути на доступ до суду, є зручність розміщення судів у державі. Це означає, що на певній території не повинно бути надмірної концентрації судів, і в той же час не повинно бути територій, на яких судів немає взагалі.

У ході судової реформи у 2016 році, окрім здійснення суттєвого реформування касаційної інстанції, було прийнято рішення про реорганізацію судів першої інстанції та апеляційних судів з огляду на необхідність впровадження принципів доступності правосуддя та територіальної близькості суду. Відповідно до статей 21 і 26 Закону про судоустрій, місцеві загальні суди - це окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Місцевими господарськими судами є окружні господарські суди. Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом. У системі судів загальної юрисдикції апеляційними судами з розгляду цивільних та кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення є апеляційні суди, що утворюються в апеляційних округах. Апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є, відповідно, апеляційні господарські та апеляційні адміністративні суди у відповідних апеляційних округах.

Варто зазначити, що процес реорганізації суду за українським законодавством є досить складним і охоплює декілька кроків та низку організаційних заходів. ДСА повинна призначити тимчасово виконуючого обов'язки судді, а також комісію з реорганізації (ліквідації) державного органу. Ця комісія повинна організувати та здійснити комплекс заходів щодо державної реєстрації нового суду, інвентаризації матеріальних активів, архівного фонду, діловодства, судових справ тощо.

Процес реорганізації розпочався з апеляційних судів. Указом Президента № 452/2017 від 29 грудня 2017 року «Про ліквідацію апеляційних судів та формування апеляційних судів в апеляційних округах» було ліквідовано апеляційні суди та натомість утворено апеляційні суди в апеляційних округах. Наказом ДСА № 373 від 31 липня 2018 року «Про визначення кількості суддів апеляційних судів, утворених в апеляційних округах» було визначено загальну кількість суддів в апеляційних судах. У серпні 2017 року ВРП вирішила направити Президенту України питання про переведення 389 суддів з ліквідованих апеляційних судів. 28 вересня 2018 року Президент України затвердив Укази № 297/2018, 296/2018, 295/2018 «Про переведення суддів», згідно з якими судді апеляційних судів, які були ліквідовані, були переведені до нових апеляційних судів.

Відповідно до частини 6 статті 147 Закону про судоустрій, у разі ліквідації суду та створення на цій території нового суду, суд, що ліквідується, припиняє здійснення правосуддя з дня опублікування в газеті «Голос України» повідомлення голови новоутвореного суду про початок його роботи. 3 жовтня 2018 року в газеті було опубліковано повідомлення про початок роботи апеляційних судів. Оцінюючи результати реорганізації апеляційних судів, слід зазначити, що суттєвих змін у системі цих судів не відбулося. Таким чином, у процесі реорганізації замість двох апеляційних судів у м. Києві - Апеляційного суду Київської області та Апеляційного суду м. Києва - утворено єдиний Київський апеляційний суд, який об'єднав у собі територіальну юрисдикцію двох попередніх судів. Крім того, було ліквідовано Севастопольський апеляційний господарський суд та Севастопольський апеляційний адміністративний суд.



Більшість проблем у ході реорганізації апеляційних судів виникло стосовно питання переведення суддів. По-перше, до новостворених судів були переведені лише ті судді, які перед тим пройшли кваліфікаційне оцінювання. Таким чином, деякі судді не змогли бути успішно переведеними в силу причин, що від них не залежали. По-друге, імена деяких суддів просто «зникли» з тексту Указу Президента з незрозумілих причин, хоча рішення ВРП про їх переведення було прийнято влітку 2018 року. Рішення про переведення решти суддів апеляційних судів було прийнято ВРП у 2019 році. Протягом цього періоду судді, які не були переведені до новостворених апеляційних судів, не мали права здійснювати правосуддя, що призвело до значного дисбалансу в роботі цих судів, які вже значною мірою відчували відсутність судового персоналу.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що процес реорганізації апеляційних судів в Україні станом на 1 жовтня 2019 року завершено. Однак ні автори судової реформи, ні представники ДСА чи ВРП не надали чіткого та логічного обґрунтування доцільності такої реорганізації. Можна зробити висновок, що цей процес носив суто технічний характер, але вимагав значних людських, інформаційних та фінансових ресурсів. Більше того, зменшення кількості суддів в окремих судах, що було спричинене затримкою їх переведення до новостворених судів, негативно вплинуло на ефективність здійснення правосуддя в цих судах.

29 грудня 2017 року Президент України підписав кілька Указів про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів, реорганізацію місцевих загальних судів, ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів. Ці документи передбачають ліквідацію або реорганізацію понад 650 місцевих загальних судів та утворення приблизно 280 відповідних окружних загальних судів. Таким чином, кількість місцевих загальних судів відповідно до цих змін має бути зменшена більш, ніж удвічі.

В Європі тенденція стосовно організації/територіального розподілу судової системи відображає нову концепцію доступу до правосуддя, для якої характерне не лише легкодоступне фізичне розташування суду, але і право людей на якісні та швидкі судові рішення. Це вимагає об'єднання невеликих місцевих судів для того, аби зібрати більшу кількість суддів, що, в свою чергу, дозволяє запровадити спеціалізацію, більш ефективно використовувати фінансові, матеріальні та людські ресурси, запровадити стандартизований підхід до обслуговування клієнтів, організації діяльності, забезпечення єдності судової практики, більш систематично розробляти та використовувати електронні засоби та інформаційні системи. Саме тому, за останні 10 років у Європі було втілено ряд ініціатив щодо територіального перерозподілу судової системи. Наприклад, реформи щодо об'єднання місцевих судів були здійснені в Нідерландах, Естонії, Португалії, Швеції, Норвегії, Литві та Латвії.

Разом з тим, слід зазначити, що подібні ініціативи є дуже чутливими, оскільки вони впливають на велику кількість людей, які працюють у цих судах, а також клієнтів цих судів. З іншого боку, ці ініціативи є дуже складними в сенсі обсягу змін, які вони за собою тягнуть (регуляторні, організаційні, комунікаційні, управління збитками тощо). Тож лише добре підготовлена та професійно втілювана реформа, що базується на комплексному аналітичному документі (який включає в себе аналіз географічних та демографічних аспектів, завантаженості судів, ризиків тощо) та детальному плані роботи, що містить усі важливі аспекти (дії щодо внесення необхідних змін до законодавства, організаційні питання, розподіл ресурсів, план переведення суддів, внутрішня та зовнішня комунікаційна стратегія, інформаційні кампанії тощо) може мінімізувати ризики, такі як опір та негативний вплив.

Рішення про реорганізацію місцевих судів в Україні отримало здебільшого негативну оцінку експертів та української судової влади, оскільки це рішення було не дуже ретельно підготоване. Вважається, що визначення судових округів за іншим принципом, аніж адміністративно-територіальний поділ держави, суперечить принципу доступу до правосуддя, оскільки є незручним і незрозумілим для громадян.

XIV позачерговий з'їзд суддів України, що відбувся 13 листопада 2017 року, звернувся до Президента України з пропозицією відкласти початок формування мережі місцевих районних судів з метою запобігання обмеженню доступу до правосуддя під час утворення, реорганізації та ліквідації окремих місцевих судів. Деякі судові установи публічно відзначили невідповідності у процесі об'єднання судів, звернувши увагу на нерівномірність такого об'єднання. Наприклад, у Харкові, що є містом-мільйонником за кількістю населення, реформа вимагає об'єднання всіх місцевих судів, тоді як в Одесі, населення якої значно менше, не всі місцеві суди були об'єднані. Крім того, залишається незрозумілим, як у судах вирішуватиметься питання автоматичного розподілу справ, якщо після об'єднання суд територіально розташований у різних приміщеннях на відстані 50, 100 і більше кілометрів один від одного. Жодних поправок до відповідного Положення, що регулює цю процедуру, не було прийнято.

Більше того, об'єднання вимагає функціонування надійної централізованої інформаційної системи для забезпечення права доступу до правосуддя після реформи. У цьому сенсі існують значні недоліки, оскільки ЄСІТС все ще перебуває на стадії розробки. Насамкінець, слід зазначити, що підготовка реформи була недостатньою: комплексні аналітичні документи та план роботи щодо окремого складного проєкту відсутні. Це призвело до досить хаотичного процесу, який супроводжувався складнощами у його втіленні, опором з боку судової влади, а також негативною оцінкою внутрішніх та зовнішніх експертів. Відтак, реформу навряд чи можна назвати успішною.

Незважаючи на офіційні заяви ДСА та ВРП щодо доцільності та обґрунтованості процесу об'єднання місцевих судів, які є основною ланкою судової системи, що повинна бути територіально доступною для громадян, такої доцільності та обґрунтованості ми не змогли побачити. Тому перспективи завершення реорганізації судів першої інстанції слід ретельно оцінювати та обґрунтовувати, а за необхідності це рішення все ще можна переглянути, враховуючи, що процес реорганізації цих судів станом на 1 жовтня 2019 року не дійшов до свого заключного етапу. До вирішення питання про реорганізацію місцевих судів повинні бути залучені органи судового управління - ВРП, ДСА та експерти. Думки суддів щодо перспектив об'єднання місцевих судів також повинні бути уважно розглянуті.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що рівень досягнення цілей оптимізації системи судів після детального аналізу розбіжностей та укрупнення окремих елементів цієї системи на відповідних рівнях (зокрема, у тому, що стосується створення міжрайонних судів та укрупнення апеляційних округів) є недостатнім (в обох випадках - 25%). Рекомендується **провести ретельний аудит процесу реорганізації місцевих судів з метою визначення майбутніх перспектив цього процесу та сприяння вдосконаленню такого процесу шляхом розробки ретельного аналізу всіх важливих показників (географічних та демографічних умов, статистики щодо завантаженості судів, відставання, кількості суддів та персоналу) та детального плану роботи (що включатиме регуляторні, організаційні заходи, заходи з управління збитками, терміни виконання, відповідальні органи, заходи з управління ризиками, внутрішню та зовнішню комунікаційну стратегію тощо).**



76. Посилена роль судового збору та інших оплачуваних послуг як джерела фінансування судової системи; підвищення розміру ставок судового збору у майнових та інших цивільних спорах, водночас забезпечуючи належний рівень доступу до правосуддя

Відповідно до статті 1 Закону України «Про судовий збір», судовий збір - збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат.

Відповідно до судової практики ЄСПЛ та стандартів Ради Європи, судовий збір є необхідним елементом доступу до правосуддя, розмір якого повинен бути розумним і не повинен перешкоджати здійсненню цього права (стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Рекомендація № R (81) 7 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, від 14 травня 1981 року). У рішенні по справі *Креуз проти Польщі* ЄСПЛ зазначив, що оплата судових витрат не повинна ускладнювати доступ до суду таким чином і такою мірою, щоб завдавати шкоди суті цього права, та має переслідувати законну мету. У той же час, на думку Європейського суду справедливості (ЕСЖ), судовий збір є своєрідним обмежувальним заходом, який запобігає необґрунтованим та невмотивованим судовим скаргам і перевантаженню судів. Конституційний Суд України висловив думку, що сплата судового збору за звернення до суду, а також за видачу судами документів є невід'ємною частиною доступу до правосуддя, що є складовою права особи на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України.

Законодавче закріплення судових витрат має на меті, по-перше, відшкодування державі витрат, понесених на утримання судової системи і забезпечення її діяльності (саме у цьому проявляється компенсаційна функція інституту судових витрат), по-друге, покладає певні витрати на тих, хто звертається до суду за захистом, що покликано дисциплінувати фізичних та юридичних осіб від подання до суду необґрунтованих заяв та клопотань.⁹⁶ Більшість європейських держав вже відмовилися від ідеї, що судовий збір є головним джерелом безпосереднього фінансування судової системи. Саме на державу покладено відповідальність за забезпечення належних умов для гарантування доступу до правосуддя та функціонування судів. Отже, забезпечення функціонування судів не повинно лягати на плечі громадян.

Щодо пропорційності судових зборів (розміри ставок судових зборів визначено у статті 4 Закону України «Про судовий збір»), то при їх вирахуванні необхідно пам'ятати, що у 2019 році розмір мінімальної заробітної плати становив 4 173 гривень, а середньої заробітної плати – приблизно 10 000 гривень. За подання позовної заяви майнового характеру ставка судового збору становила б для юридичної особи 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 і не більше 350 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, тобто від 1 921 до 672 350 гривень. Якщо аналогічну позовну заяву подає фізична особа або фізична особа - підприємець, то вони сплачують 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 та не більше 5 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Ставка судового збору за подання заяви немайнового характеру становить для юридичних осіб 1 розмір прожиткового мінімуму, а для фізичних осіб – 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

⁹⁶ Дем'як В. Судовий збір в контексті доступу до правосуддя. URL: https://protocol.ua/ru/sudoviy_zbir_v_konteksti_dostupu_do_pravosuddya/

Ставки судових зборів за звернення до апеляційних та касаційних судів є вищими. А саме, за подання заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами необхідно сплатити 150 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви; за подання касаційної скарги – 200 відсотків. Процесуальне законодавство також передбачає механізм стягнення судових зборів зі сторони, що програла спір (наприклад, частина 1 статті 141 Цивільного процесуального кодексу).

Варто зазначити, що законодавство передбачає декілька засобів забезпечення фінансової доступності правосуддя шляхом введення категорій судових справ, за які судові збори не сплачуються, а також надання судді права відкладати оплату судового збору, зменшити його розмір або звільнити особу від обов'язку сплати. Суд вживає зазначені заходи з огляду на фінансовий та майновий стан сторони. Тягар доведення наявності підстав, які підтверджують неможливість або складність особи сплатити судовий збір у розмірі, встановленому законом, та у відповідні строки, покладається на зацікавлену сторону. Наприклад, Верховний Суд у постанові від 4 липня 2018 року у цивільній справі № 686/114/16-ц (провадження по касаційній скаргі № 61-16723св18) скасував ухвалу апеляційного суду, якою було відмовлено у задоволенні заяви про зменшення розміру судового збору. Направляючи справу до суду апеляційної інстанції, Верховний Суд виходив з того факту, що положення Цивільного процесуального кодексу та Закону України «Про судовий збір» не містять вичерпного та чітко визначеного переліку документів, які можна вважати підтвердженням майнового стану. У кожному випадку суд оцінює можливість особи сплачувати судовий збір на підставі поданих нею доказів про фінансовий стан. Разом з тим, підстави для відмови в таких клопотаннях суду повинні бути достатньо обґрунтованими.

За даними ДСА, частка доходу від судових зборів у бюджеті судової влади становить від 20 до 25%. Ці надходження зараховуються до спеціального фонду бюджету судової влади (частина 1 статті 9 Закону України «Про судовий збір»), право на розподіл яких між судами належить ДСА як головному розпоряднику коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів. Так склалося, що найбільші суми судових зборів надходять від позивачів, які звертаються до господарських судів, оскільки саме ці суди вирішують спори між суб'єктами господарської діяльності. Коштів, які сплачуються як судові збори у судах загальної та адміністративної юрисдикції, не вистачило б для забезпечення діяльності цих судів, оскільки багато позивачів вправі не сплачувати судові збори. Законодавством передбачено централізований розподіл сплачених судових зборів між усіма судами в Україні залежно від їх потреб та не дивлячись на фактичний обсяг судових зборів, який їм надходить. До запровадження судового збору у 2011 році українська судова система мала значні проблеми з фінансовим забезпеченням усіх основних напрямків діяльності. Потреби у фінансових ресурсах забезпечувалися не більш ніж на 30%. Суди мали проблеми із забезпеченням канцелярським обладнанням (папір, печатки, конверти тощо), людським ресурсом, а загальний стан судів, приміщень, комп'ютерів та офісного обладнання був критичним. З моменту запровадження судового збору виключно для потреб судової системи рівень фінансування потреб останньої збільшився і становив у 2013 році 46,8%. За даними ДСА, це дало можливість судам загальної юрисдикції здійснювати своєчасні та повні платежі за спожиті комунальні послуги й енергію та уникнути проблем із забезпеченням судів необхідними матеріалами. Надходження від судових зборів також дали можливість забезпечити суди системами для проведення відео-конференцій, а також іншими технічними засобами, необхідними для здійснення правосуддя.



ДСА розподіляє кошти, отримані від сплати судових зборів, на підставі загальних положень бюджетного законодавства. Суди не знають, на яких принципах здійснюється розподіл. Бувають випадки, коли один суд отримує менше коштів для задоволення своїх потреб, ніж інший. Для запобігання подібним ситуаціям **необхідно розробити та затвердити прозорий механізм розподілу коштів, що надходять до спеціального фонду бюджету судової системи внаслідок сплати судового збору. Такий нормативний акт повинен включати критерії визначення потреб судів, їх пріоритети та справедливий порядок розподілу спеціального фонду бюджету судової влади між судами.**

Таким чином, можна відмітити, що результат від посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи та підвищення ставки судового збору у майнових та інших спорах при забезпеченні належного рівня доступу до правосуддя був значною мірою досягнутий (на 90%). **Рекомендується встановити на законодавчому рівні більш чіткі критерії, які давали б особі право на зменшення розміру судового збору або на звільнення від його сплати, враховуючи фінансовий стан такої особи.**

77. Оптимізовано кількість суддів та адміністративних посад у судах залежно від навантаження суддів

Відповідно до параграфу 1.6. Європейської хартії про статус суддів, на державу покладається обов'язок забезпечувати суддів всіма засобами, необхідними для належного виконання їхніх завдань і, зокрема, для розгляду справ в межах розумного періоду часу. Крім того, Рекомендації щодо ефективного впровадження основних принципів незалежності судових органів (прийняті резолюцією Економічної та соціальної ради ООН 1989/60 та схвалені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 44/162 від 15 грудня 1989 року) передбачають наступне: кожна держава-член повинна надавати відповідні засоби, які давали б змогу судовим органам належним чином виконувати свої функції; термін повноважень суддів, їх незалежність, безпека, відповідна винагорода, умови служби, пенсії і вік виходу на пенсію повинні належним чином гарантуватися законом; держава має звернути особливу увагу на необхідність надання певних ресурсів, потрібних для функціонування судової системи, враховуючи призначення достатньої для рівня завантаженості справами кількості суддів, забезпечення судів необхідним персоналом та обладнанням, та надання суддям належного рівня особистої безпеки, пенсійного забезпечення та заробітної плати.

Більшість повноважень щодо управління людськими ресурсами судів сконцентровані у двох інституціях судової влади – ВРП та ДСА. Вони відповідають за належне організаційне та фінансове забезпечення судів, а також за підтримку високих стандартів правосуддя.

Відповідно до положень законодавства, максимальна кількість суддів Верховного суду встановлюється Законом про судоустрій, тоді як кількість суддів в інших судах визначається рішеннями органів судової влади. Відповідно до частини 4 статті 126 та статті 133 Закону про судоустрій, до завдань суддівського самоврядування належить, зокрема, участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та здійснення контролю за організацією діяльності судів. Відповідно до частини 4 статті 19 вищезгаданого закону, кількість суддів у суді загальної юрисдикції визначає ДСА за погодженням з ВРП з урахуванням судового навантаження та в межах видатків, передбачених у Державному бюджеті України на утри-

мання судів та оплату праці суддів. Забезпечення достатньої кількості суддів у судах є загально визнаним елементом доступу до правосуддя. Кількість суддів у судах повинна бути достатньою, щоб забезпечити розгляд справ упродовж розумного строку⁹⁷, дотримуючись стандартів справедливості, незалежності та ефективності.

Щодо процесу визначення кількості суддів, то, насамперед, аналіз законодавства України продемонстрував, що не існує конкретної методології визначення оптимальної кількості суддів у судах, відповідні рішення приймаються на основі аналізу статистики, що надається судами, а також низки суб'єктивних факторів. З цих причин кількість суддів в деяких судах є оптимальною і відповідає рівню завантаженості суду справами. Натомість, в інших судах спостерігається кадровий дефіцит та надмірне навантаження на суддів. По-друге, протягом 2015-2019 років в Україні існували суди, де бракувало суддів, здатних здійснювати правосуддя. Це пов'язано з процесами звільнення суддів у процесі судової реформи та кваліфікаційного оцінювання суддів. Згідно з інформацією, наданою ВККСУ, станом на початок 2019 року 16 судів першої інстанції були не в змозі здійснювати правосуддя. Кількість суддів, які працювали на повний робочий день у 123 судах, становила менше 50%. Склалася вкрай негативна ситуація з точки зору забезпечення доступності, справедливості та ефективності судового захисту.

Черговий 15 з'їзд суддів України, що відбувся 7 березня 2018 року, своїм рішенням вирішив звернути увагу ДСА та ВРП на проблему зменшення фактичної кількості суддів, що працюють у судах, які ліквідуються/реорганізуються, та звернутись із пропозицією розробити та затвердити Порядок підготовки, розгляду та погодження матеріалів щодо визначення кількості суддів у судах України.

У серпні 2017 року ДСА визначила кількість суддів у місцевих та апеляційних судах. У грудні 2017 року Президент України відповідними указами змінив структуру судів, внаслідок чого постало питання щодо визначення нової кількості судів. 31 липня 2018 року ВРП затвердила кількість апеляційних суддів. Приймаючи це рішення, ДСА врахувала навантаженість на суддів. Штатний склад був тимчасовим і враховував триваючі процеси кваліфікаційного оцінювання суддів та реорганізації судової системи,

У 2019 році кількість суддів у судах була переглянута. ВРП рішеннями від 18 квітня 2019 року погодила тимчасову кількість суддів в апеляційних та окружних судах на 2019 рік. Водночас, у рішеннях було також зазначено про відсутність узгодженої позиції між ДСА і судами щодо кількості суддів у відповідних судах на 2019 рік. Апеляційні суди стверджували, що ДСА вираховувала кількість суддів без урахування категорій та рівня складності справ, а також поточного судового навантаження на кожного суддю, використовуючи методологію визначення максимальної кількості суддів у судах, що базувалася на даних 2015 року. Рішенням ВРП від 16 травня 2019 року була створена робоча група з метою визначення необхідної кількості суддів у судах. ДСА наказами від 25 квітня 2019 року № 417, 418, 419 та 420 визначила граничну кількість суддів у судах, фактично скоротивши кількість штатних судових посад до 688, за винятком окружних адміністративних судів, де було додано 45 штатних судових посад.

На сьогодні, за різними оцінками в Україні бракує близько 2000 суддів для належного функціонування судової системи. На початок 2019 року із загальної кількості 7200 суддів після кваліфікаційного оцінювання залишилося лише 2151. Станом на 1 квітня 2019 року із 5285 суддів лише 4128 мали підтверджену здатність здійснювати правосуддя. Тобто, було відсторонено понад 1000 суддів, яким з різних причин відмовля-

97 Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод



ють у безстроковому призначенні після закінчення п'ятирічного терміну повноважень. Позачерговий 16 з'їзд суддів України, що відбувся 19-20 грудня 2018 року, своїм рішенням вирішив: «визнати такими, що потребують невідкладного вирішення, питання щодо забезпечення гарантій незалежності суддів <...>, також щодо інших заходів, які забезпечують здійснення правосуддя, зокрема, щодо: охорони судів, життя, здоров'я та майна суддів та їх сімей; врегулювання штатної чисельності суддів та навантаження; реорганізації та ліквідації судів України; матеріального забезпечення суддів». З'їзд суддів України вирішив закликати ВРП, ДСА, ВСУ, ВККСУ, НШСУ здійснювати належну координацію задля організаційної єдності функціонування органів судової влади.

Питання визначення кількості суддів у судах має стратегічне значення для судоустрою. **ДСА разом з ВРП, будучи органами судового управління, повинні постійно вживати заходів, спрямованих на визначення оптимальної кількості суддів у судах, своєчасно коригуючи їх кількість відповідно до потреб правосуддя, а також приймати відповідні управлінські рішення в розумні строки.** Не можна допускати ситуацій, коли в окремих судах немає суддів або зовсім, або в достатній кількості для здійснення правосуддя на належному рівні. Відповідальність за проведення відбору суддів та їх кваліфікаційного оцінювання покладається на ВККСУ, яка повинна координувати свої зусилля з іншими органами судової системи, зокрема ВРП та ДСА.

Питання визначення кількості працівників апарату суду в залежності від кількості суддів та судового навантаження належить до компетенції ВРП та ДСА. Відповідно до статті 3 Закону про ВРП, ВРП за поданням ДСА погоджує Типове положення про апарат суду, затверджує нормативи кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів тощо. Відповідно, ДСА 8 лютого 2019 року затвердила Типове положення про апарат суду, яким визначено основні функції апарату суду та статус його керівника⁹⁸. Разом із тим слід зазначити, що нормативи щодо персоналу, фінансового та матеріально-технічного забезпечення наразі не прийняті. Вирішення даного питання має нагальний характер, оскільки фінансування судів та належна організація їх роботи безпосередньо залежать від прийняття цих нормативів та правил. У 2017-2019 роках процеси реорганізації судів проходилися за відсутності цих положень, у ході здійснення реорганізації ДСА доручала судам затверджувати фактичну кількість працівників апарату суду на момент реорганізації. Під час робочої зустрічі у ДСА 12 вересня 2019 року представники ДСА повідомили, що було проведено розрахунок співвідношення кількості працівників апарату суду до кількості суддів. Проте у різних судах це співвідношення може різнитися: у малих судах на 1 суддю може припадати 5-6 працівників апарату, у судах з великою кількістю суддів на 1 суддю може припадати 3.1-3.2 апарату. На жаль, ці розрахунки не були затверджені на нормативному рівні.

Для уніфікації підходу щодо визначення структури та штатного розпису судів наказом ДСА № 469 від 14 вересня 2018 року була сформована робоча група з розробки типової структури апарату судів. Результатом роботи групи стало прийняття ДСА Типової структури апарату апеляційного суду, яку було надано ВРП на затвердження.

Кількість помічників суддів встановлюється рішенням РСУ. У 2018 році РСУ, враховуючи надмірне навантаження на суддів, прийняла рішення про збільшення кількості помічників. Зокрема, було вирішено, що голова суду та його заступник можуть мати ще одного помічника. Оптимальна кількість судових помічників та персоналу судів є важливою передумовою для ефективної організації діяльності судів. Як заявив Голова ДСА Холоднюк З.В., у листопаді 2019 року може бути розглянуто питання кількісної по-

98 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19>

треби в суддях та працівниках апарату. За його словами, наразі завершується процес збору інформації про навантаження на суддів та обчислення відповідних коефіцієнтів. Після цього ДСА проаналізує зібрану інформацію та розгляне питання потреби в суддях та працівниках апарату. У результаті на основі цих нормативів буде перераховано граничну кількість суддів та, відповідно, потребу в персоналі апарату відносно кількості суддів. Рекомендується, щоб ВРП та ДСА розробили та затвердили методологію визначення кількості суддів у судах, яка б відображала як критерії, так і строки визначення оптимальної кількості суддів у судах. **PCY спільно з ДСА повинні консолідувати зусилля, спрямовані на розробку та затвердження типових стандартів навантаження на суддів, враховуючи вимоги нового процесуального законодавства та інших об'єктивних факторів.**

Таким чином, можна констатувати, що ціль підвищення ефективності управління персоналом суду шляхом оптимізації кількості суддів у судах та адміністративних посад залежно від критерія навантаження була досягнута частково (на 50%). **ВРП та ДСА рекомендується розробити та затвердити методологію визначення кількості суддів у судах**, яка повинна відображати критерії визначення їх оптимальної кількості, а також строки визначення оптимальної кількості штатних посад суддів. **PCY спільно з ДСА повинні консолідувати зусилля, спрямовані на розробку та затвердження типових стандартів навантаження на суддів**, враховуючи вимоги нового процесуального законодавства та інших об'єктивних факторів. **ДСА повинна затвердити розрахунок типової кількості персоналу апарату суду**, враховуючи кількість суддів, навантаження на них, а також інстанції та спеціалізації судів. ДСА повинна також розробити та затвердити Типовий штатний розпис та Типову модель апарату суду, на основі яких будуть узгоджуватися нові штатні розписи для місцевих судів.

78. Знято проблему тимчасового зростання навантаження на суддів через непрогнозований ріст справ у суді, плінність кадрів судів шляхом запровадження інституту тимчасових відряджень суддів до інших судів

У 2014 році Україна вперше зіткнулася з ситуацією, коли через втрату контролю над частиною своїх територій необхідно було своєчасно вирішити питання про переведення державних службовців для подальшої роботи на підконтрольній урядові України території. Це виявило ряд прогалин у правовому регулюванні, оскільки на той час механізму швидкого та ефективного вирішення даного питання не існувало. Лише із включенням до Закону про судоустрій статті 55 було передбачено процедуру відправлення судді у відрядження як тимчасового переведення судді до іншого суду того самого рівня та спеціалізації. Нормативно-правове регулювання процедури відрядження суддів регулюється іншими законами та рішенням ВРП від 24 січня 2017 року №54/0/15-17 «Про затвердження Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення)», а також іншими нормативно-правовими актами ВРП та ВККСУ.

Відповідно до статті 55 Закону про судоустрій, підставами для відправлення судді у відрядження є неможливість здійснення правосуддя та надмірний рівень навантаження у відповідному суді, а також припинення роботи суду. Обов'язковою умовою відрядження судді для здійснення правосуддя є згода самого судді та призначення його на строк не більш ніж одного року. За даними ВРП, протягом 2017 року було розглянуто 85 подань, прийнято 80 рішень щодо подання Президенту України пропозицій про відрядження суддів. У 2018 році до ВРП надійшло 48 справ. У більшості випадків судді відряджаються до місцевих загальних судів.



Для України цей інститут «професійних відряджень» суддів став важливим інструментом вирішення питання здійснення правосуддя у судах у зв'язку з воєнною ситуацією на Донбасі, а також через відсутність суддів у деяких місцевих судах, що стало результатом триваючої судової реформи. Таким чином, слід зазначити, що результат Стратегії від використання механізму відправлення суддів у тимчасові відрядження до інших судів для вирішення проблеми тимчасового зростання навантаження на суддів було досягнуто повністю (на 100%). У той же час, прийняття рішення про відправлення суддів у тимчасові відрядження залежить виключно від ВРП, яка часто затримує розгляд даного питання, що призводить до відсутності суддів в одних судах та надмірної кількості суддів в інших судах. **Рекомендується більш своєчасно використовувати інститут тимчасових відряджень суддів у з урахуванням реальних потреб судів та суспільних інтересів.**

Однак, важливість незамінності судового корпусу у зв'язку з принципом судової незалежності, який визнаний в міжнародних документах⁹⁹, може поступитися іншим вагомих причинам, пов'язаним з принципом функціонування судових установ у суспільних інтересах. Як було зазначено Європейською мережею рад юстиції (ЄМРЮ) «... Іншими словами, судову незамінність представників судового корпусу слід розуміти та застосовувати у відповідності до суспільних інтересів чи інтересів судової влади, цілей професійного оцінювання та кадровою політикою у сфері судової влади. У будь-якому випадку, принцип незамінності безальтернативно передбачає необхідність чіткого встановлення підстав для переведення суддів, а також розгляд питання обов'язкового переведення судді шляхом прозорого провадження, що має проводитися незалежним органом чи установою без будь-яких зовнішніх впливів, рішення яких повинні підлягати оскарженню або перегляду. Це допомагає запобігати органам влади переводити суддів без їх згоди, що становить загрозу незалежності судової влади та процесів прийняття рішень»¹⁰⁰.

Частина 23. Ефективне вирішення спорів

79. Забезпечено впровадження дієвих механізмів протидії зловживанням учасниками судового процесу процесуальними правами, у тому числі шляхом встановлення відповідальності за таке зловживання. Вдосконалено механізм та порядок надання доказів і встановлення негативних наслідків за ненадання (без поважних причин) доказів та їх приховування учасниками судового розгляду

До судової реформи 2016 року проблема зловживання процесуальними правами стояла дуже гостро, оскільки судді не мали дієвих засобів протидії таким зловживанням учасниками судових проваджень. Новели цього інституту будуть проаналізовані на прикладі ЦПК, оскільки інші кодекси містять схожі норми.

Відповідно до статті 44 ЦПК, учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами; зловживання процесуальними правами не допускається. Залежно від конкретних обставин суд може визнати зловживання процесуальними правами дії, що суперечать завданню цивільного судочинства, зокрема: подання клопотання (заяви) для вирішення питання, яке вже вирішено судом; подання декількох позовів з тим самим предметом та з тих самих підстав або подання декількох позовів з аналогічним предметом і з аналогічних підстав, або вчи-

⁹⁹ Основні принципи незалежності судових органів, прийняті ООН у 1985 році. Рекомендація N (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про незалежність, дієвість та роль суддів та Європейська Хартія про статус суддів

¹⁰⁰ Доповідь за 2012–2013 роки ЄМРЮ «Про мінімальні стандарти стосовно оцінювання професійної діяльності та незамінності представників судового корпусу, стор. 19-20.

нення інших дій, метою яких є маніпуляція автоматизованим розподілом справ між суддями; подання завідомо безпідставного позову тощо.

Касаційний адміністративний суд Верховного Суду (постанова від 13.03.2019 у справі № 814/218/14) дав досить точне визначення терміну «зловживання процесуальними правами», зазначивши, що під зловживанням процесуальними правами розуміється форма умисних, несумлінних дій учасників процесу, що знаходить своє вираження, зокрема, у вчиненні дій, неспівмірних із наслідками, до яких вони можуть призвести, використанні наданих прав всупереч їх призначенню з метою обмеження можливості реалізації чи обмеження прав інших учасників провадження, перешкоджання діяльності суду з правильного та своєчасного розгляду і вирішення справ, необґрунтованого перевантаження роботи суду. З урахуванням конкретних обставин справи суд може визнати зловживанням процесуальними правами вчинення інших аналогічних дій, які спрямовані на безпідставне затягування чи перешкоджання розгляду справи чи виконання судового рішення. Ознакою зловживання процесуальними правами є не просто конкретні дії, а дії, спрямовані на затягування розгляду справи, створення перешкод іншим учасникам процесу.

Нове процесуальне законодавство передбачає декілька інструментів запобігання зловживанню процесуальними правами. Відповідно до частини 4 статті 44 ЦПК, суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. У випадку зловживання процесуальними правами учасником судового процесу суд застосовує до нього заходи, визначені цим Кодексом. До таких заходів, зокрема, відносяться повернення або залишення без розгляду скарги, заяви, клопотання у випадку, якщо їх подання містить докази зловживання процесуальними правами (частина 3 статті 44 ЦПК); врахування факту зловживання процесуальними правами при розподілі судових витрат (стаття 141 ЦПК); постанова окремої ухвали щодо процесуальних дій адвоката або прокурора, яка надсилається органу, до повноважень якого належить притягнення до дисциплінарної відповідальності (стаття 262 ЦПК); стягнення штрафу (стаття 148 ЦПК) у сумі до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадках неподання доказів, витребуваних судом, зловживання процесуальними правами, невиконання процесуальних обов'язків тощо. У випадку повторного чи систематичного невиконання процесуальних обов'язків, повторного зловживання процесуальними правами, повторного чи систематичного неподання витребуваних судом доказів без поважних причин або без їх повідомлення, сума штрафу може бути збільшена.

Іншим наслідком вчинення сторонами провадження порушень може бути застосування судом норм законодавства, якими передбачено відповідальність за прояв неповаги до суду.

Змінами до процесуального законодавства 2017 року було введено нові правила доказування, які підвищили відповідальність сторін за здійснення своїх процесуальних прав та водночас завадили від можливих зловживань. По-перше, відповідно до статті 81 ЦПК, кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень. По-друге, відповідно до статті 81 ЦПК, суд не може збирати докази, що стосуються предмета спору, з власної ініціативи, крім витребування доказів судом у випадку, коли він має сумніви у добросовісному здійсненні учасниками справи їхніх процесуальних прав або виконанні обов'язків щодо доказів, а також інших випадків, передбачених цим Кодексом. По-третє, передбачено дуже суворі правила подання доказів, у разі недотримання яких сторона може втратити можливість подати докази до суду. Докази подаються разом із поданням позовної заяви,



проте суд може встановити конкретний строк для подання доказів. Інші особи повинні надати суду всі наявні докази разом з поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи. Докази, не подані у встановлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються, крім випадку, коли особа, яка їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання у вказаний строк з причин, що не залежали від неї (стаття 83 ЦПК).

Вищезазначені положення та норми процесуального законодавства свідчать про збільшення відповідальності сторін провадження за належне користування своїми процесуальними правами, а також про накладення на сторони ефективних процесуальних обмежень за недотримання (без поважних причин) принципу «найкращих зусиль». Впровадження таких підходів у процесуальне законодавство слід оцінювати позитивно.

Таким чином, можна констатувати, що результат запровадження механізмів забезпечення ефективного вирішення спорів і протидії зловживанню процесуальними правами шляхом накладення ефективних процесуальних обмежень на сторони за недотримання принципу «найкращих зусиль», ненадання доказів тощо, було досягнуто повністю (на 100%).

80. Удосконалення регулювання щодо обов'язкової підготовчої стадії для будь-якого виду судочинства, за винятком окремих видів провадження, де введення такої стадії недоцільно з точки зору вимог часу для ефективного захисту прав особи (наприклад, провадження, пов'язані з виборчим процесом).

Як правило, процесуальні норми визначають підготовчу стадію як гарантію цілісного цивільного, господарського, адміністративного процесу. Проте процесуальні кодекси передбачають винятки у випадку спрощеного провадження¹⁰¹ а судді можуть постановити, що справа є малозначною. Загалом, результат досягнуто повністю (на 100%).

У той же час слід зазначити, що судді обговорювали недоцільність підготовчої стадії як такої, наприклад, у господарських справах. Крім того, **слід розглянути можливість подальшої розробки критеріїв для суддів щодо прийняття ними рішень на власний розсуд стосовно процедури розгляду кожного спору.**

81. Впроваджені процесуальні правила, що сприяють ефективності судочинства, у тому числі пришвидшена процедура розгляду дрібних і неоскаржуваних позовів, (деяких) адміністративних правопорушень і кримінальних проступків.

Процесуальне законодавство, прийняте у 2017 році, містить достатні передумови, необхідні для розгляду окремих категорій справ за спрощеною процедурою. Зокрема, відповідно до частини 4 статті 19 ЦПК, спрощене позовне провадження призначається для розгляду: малозначних справ (вони визначаються вартістю та предметом позову, оцінювання чого є дискреційним повноваженням судді), надання судом дозволу на виїзд дитини закордон до одного з батьків; інші справи, для яких швидке вирішення є пріоритетним. Варто зауважити, що Кодекс дає суду досить широкі дискреційні повноваження щодо застосування спрощеної процедури розгляду справ.

ЦПК також визначає іншу категорію справ, які можуть розглядатися в порядку спрощеного провадження. Відповідно до частини 2 статті 274 ЦПК, будь-яка інша справа, віднесена до юрисдикції суду, може бути розглянута у порядку спрощеного позовного провадження, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті. Водночас, суд наділений досить широкими дискреційними повноваженнями у вирішенні питання про розгляд справи в порядку спрощеного провадження (справи невеликої складнос-

¹⁰¹ Детальніше про процедуру спрощеного провадження див. результат № 81 нижче.

ті). Таким чином, частина 3 статті 274 ЦПК встановлює наступні 8 критеріїв для оцінки того, чи може справа розглядатися у порядку спрощеного провадження: 1) ціна позову; 2) значення справи для сторін; 3) обраний позивачем спосіб захисту; 4) категорія та складність справи; 5) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків тощо; 6) кількість сторін та інших учасників справи; 7) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 8) думка сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження.

Частина 4 статті 274 ЦПК визначає категорії справ, які не можуть розглядатися в порядку спрощеного провадження, наприклад, спори, що виникають із сімейних відносин, спори щодо приватизації державного житлового фонду тощо. Законодавство прямо не зобов'язує суд першої інстанції «відносити справи до категорії малозначних». На стадії відкриття провадження у справі суд може вирішити розглядати справу в порядку спрощеного провадження. В ухвалі суд зазначає, за якими правилами позовного провадження (загального чи спрощеного) буде розглядатися справа (частина 2 статті 187 ЦПК).

Відповідно до частини 2 статті 279 ЦПК, розгляд справи по суті в порядку спрощеного провадження починається з відкриття першого судового засідання або через 30 днів з дня відкриття провадження у справі, якщо судове засідання не проводиться. Таким чином, строк розгляду справи у порядку спрощеного позовного провадження не повинен становити більше 60 днів з моменту початку розгляду справи в порядку спрощеного провадження (стаття 275). До розгляду справ у порядку спрощеного провадження застосовуються правила розгляду справ у судах першої інстанції. Суд може розглядати справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

Відповідно до частини 3 статті 389 ЦПК, судові рішення у малозначних справах не підлягають касаційному оскарженню, окрім деяких винятків, встановлених законом, наприклад, касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, або справа становить значний суспільний інтерес чи має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу.

Адміністративне судочинство передбачає інститут справ незначної складності (незначні справи). Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства, до таких справ відносяться адміністративні справи, у яких характер спору, предмет доказування та склад учасників не потребують підготовчого провадження та/або судового засідання для встановлення фактичних обставин у повному обсязі. Кодекс адміністративного судочинства визначає 11 категорій справ незначної складності (частина 6 статті 12), наприклад, спори щодо публічної служби, доступу до інформації, пенсійних та соціальних виплат, в'їзду на тимчасово окуповану територію тощо. На підставі вмотивованого клопотання позивача будь-яка справа може розглядатися за правилами спрощеного провадження за винятком тих, які прямо заборонено розглядати в порядку спрощеного провадження (частина 4 статті 257 Кодексу адміністративного судочинства).

Аналогічні положення щодо спрощеного провадження містяться в Господарському процесуальному кодексі (ГПК). ГПК також надає судді досить широкі дискреційні пов-



новаження приймати рішення щодо процедури розгляду кожного спору. У ГПК визначено категорії справ, які не підлягають розгляду в порядку спрощеного провадження, наприклад, спори про банкрутство, інтелектуальну власність, приватизацію державного чи комунального майна тощо.

Наявність інститутів спрощеного провадження в процесуальному законодавстві України слід оцінювати позитивно. Це дає можливість зробити висновок, що ціль сприяння ефективності судочинства, у тому числі шляхом пришвидшеної процедури розгляду, було досягнуто частково (на 50%). Однак відсутня загальнодоступна статистика щодо частки судових справ у скороченому провадженні. Як наслідок, важко оцінити відсоток їх застосування у цивільному та адміністративному судочинстві. **Рекомендується, щоб у процесі вдосконалення статистичної звітності судів було запроваджено окремий підрозділ для звітності - розгляд судом справ у скороченому провадженні.**

82. Удосконалено правила розгляду адміністративних правопорушень (таких, що передбачають сувору відповідальність) та кримінальних проступків за спрощеними процесуальними умовами, із забезпеченням мінімальних гарантій, необхідних для «справедливості кримінального провадження»

Процедура притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень прописана у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі у цій частині – КУпАП), який був прийнятий у 1984 році. У цілому, варто зазначити, що процедура притягнення до адміністративної відповідальності є доволі архаїчною і не повністю відповідає стандартам РЄ. Відповідно, у рішенні ЄСПЛ у справі *Гурелка проти України* від 6 вересня 2005 року було відмічено наявність суттєвих недоліків у процедурі накладення адміністративних стягнень. Суд також зазначив, що справу про адміністративне правопорушення можна кваліфікувати як кримінальну, якщо застосовуються суворі санкції (зокрема, адміністративний арешт). Це означає, що процедура притягнення до адміністративної відповідальності повинна відповідати стандартам справедливого судового розгляду, встановлених частиною 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ці стандарти деталізовані Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи від 13 лютого 1991 року про адміністративні стягнення. Вони передбачають, зокрема, наступне: попереднє інформування особи щодо висунених проти неї обвинувачень; наявність достатнього часу для підготовки захисту залежно від складності справи та суворості стягнень, що можуть бути застосовані; можливість висловити свою думку та аргументи стосовно висунених обвинувачень; адміністративний протокол про застосування стягнень повинен містити підстави, на яких він ґрунтується.

До недоліків процедури притягнення до адміністративної відповідальності можна віднести велику кількість суб'єктів, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення, суперечливе формулювання їх повноважень та відсутність визначеного порядку взаємодії між ними, порушення принципу правової визначеності при формулюванні підстав притягнення до адміністративної відповідальності, велика кількість суб'єктів, які мають право накладати адміністративні стягнення, але не є судовими органами, спрощений характер процедури накладення адміністративних стягнень, який не забезпечує в повній мірі дотримання процесуальних прав осіб, щодо яких прийнято рішення про застосування адміністративних стягнень, зокрема, презумпція невинуватості, право на захист, право на судове оскарження, порушення принципу пропорційності при формуванні видів адміністративних стягнень на рівні закону та їх застосуванні уповноваженими органами й посадовими особами.

Найбільш істотна реформа процедури притягнення до адміністративної відповідальності відбулася у 2014 році, коли до Кодексу було додано окрему Главу 13-А, що містить положення про притягнення до відповідальності за вчинення правопорушень корупційного характеру. Суб'єктом, уповноваженим складати протокол про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, є Служба безпеки України. Справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (частина 1 статті 277 КУпАП). Органами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення є суди (стаття 221). Видами стягнень, що застосовуються за вчинення таких правопорушень, є, переважно, накладення штрафів та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на певний строк. Практика застосування зазначених положень свідчить про їх досить низьку ефективність через короткі строки позовної давності, відсутність принципу правової визначеності у формулюванні підстав притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення корупційного характеру та недоліки процедури накладення адміністративних санкцій.

У процесі судової реформи 2016 року жодних істотних змін до процедури притягнення до адміністративної відповідальності не було внесено, жоден відповідний законопроект не розроблявся та не розглядався Верховною Радою України. Тому, слід констатувати, що результат спрощення процедури притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень та кримінальних проступків було досягнуто частково (на 50%) з причини відсутності комплексного оновленого нормативного регулювання та узгодженої практики. **Рекомендується на подальших етапах судової реформи розробити та прийняти нове законодавство щодо процедури притягнення до адміністративної відповідальності, яке б відповідало стандартам статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.**

83. Удосконалено кримінально-процесуальне законодавство щодо здійснення провадження залежно від міри правопорушення.

Необхідність запровадження спрощених процесуальних проваджень у кримінально-процесуальному законодавстві України обговорюється вже кілька років. У 2012 році було запроваджено Інститут кримінальних проступків, запозичений із законодавства країн ЄС. Проте його становлення виявилось тривалим процесом, оскільки необхідно було внести зміни до Кримінального кодексу України. Процес супроводжувався дуже широким громадським обговоренням. І лише у 2018 році в законодавство було впроваджено поняття кримінальних проступків.

22 листопада 2018 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень». Закон вступить в силу 1 січня 2020 року.

Закон визначає кримінальний проступок як діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Фактично, законодавець перекласифікував злочини невеликої тяжкості у категорію проступків, обґрунтовуючи це невеликим ступенем їх суспільної небезпеки у порівнянні зі злочинами середньої тяжкості, тяжкими та особливо тяжкими злочинами.

Інші зміни до Кримінального кодексу стосуються деяких особливостей, пов'язаних із інститутом кримінального проступку, зокрема, закріплення вимоги зняття судимості з



осіб, які були засуджені за вчинення проступку, після відбуття покарання.

Досудове розслідування починається лише за умови і з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Однак у невідкладних випадках дозволяється до внесення відомостей проводити огляд місця події, відбирати пояснення, проводити медичне освідчування, отримувати висновок спеціаліста і знімати показання технічних приладів та засобів, що мають функції відео- і фотозйомки, вилучати знаряддя і засоби вчинення кримінального проступку, речі і документи, що є безпосереднім предметом кримінального проступку. Досудове розслідування повинно бути закінчене протягом 72 годин з дня повідомлення особі про підозру. Якщо підозрюваний не визнає вину або існує необхідність у проведенні додаткових слідчих дій, строк досудового розслідування становитиме 20 днів. Якщо особа заявляє клопотання про проведення експертизи, максимальний строк досудового розслідування становитиме 1 місяць. У разі необхідності проведення додаткових слідчих і розшукових дій строк дізнання може бути продовжений прокурором до тридцяти днів.

Особа може бути затримана без ухвали слідчого судді лише якщо вона відмовляється виконувати законну вимогу уповноваженої службової особи щодо припинення кримінального проступку або чинить опір, намагається залишити місце вчинення кримінального проступку, або перебуває у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння та може завдати шкоди собі або оточуючим. Затримання особи здійснюється не більш як на три години з моменту фактичного затримання.

Дізнавач зобов'язаний не пізніше сімдесяти двох годин з моменту затримання особи подати прокурору всі зібрані матеріали дізнання разом із повідомленням про підозру, про що невідкладно повідомляє підозрюваного, його захисника, законного представника, потерпілого. Прокурор зобов'язаний не пізніше трьох днів після отримання матеріалів дізнання разом із повідомленням про підозру, а в разі затримання особи - протягом двадцяти чотирьох годин, здійснити одну із наступних дій: 1) прийняти рішення про закриття кримінального провадження, а в разі затримання особи - про негайне звільнення затриманої особи; 2) повернути дізнавачу кримінальне провадження з письмовими вказівками про проведення процесуальних дій з одночасним продовженням строку дізнання до одного місяця та звільнити затриману особу (у разі затримання особи); 3) звернутися до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру або про звільнення від кримінальної відповідальності; 4) у разі встановлення ознак злочину направити кримінальне провадження для проведення досудового слідства.

Після отримання обвинувального акту щодо вчинення кримінального проступку суд у п'ятиденний строк, а у разі затримання особи невідкладно призначає судовий розгляд. Суд розглядає обвинувальний акт щодо вчинення кримінального проступку без проведення судового розгляду в судовому засіданні за відсутності учасників судового провадження, якщо обвинувачений не оспорує встановлені під час дізнання обставини і згоден з розглядом обвинувального акту.

Сам факт прийняття законодавства, що передбачає спрощену процедуру кримінального провадження та запровадження нового Інституту кримінальних проступків, є значним досягненням судової реформи. Однак на сьогодні важко оцінити ефективність законодавства України у сфері кримінальних проступків, оскільки відсутня практика його застосування. Саме тому результат, спрямований на вдосконалення законодавчої бази, можна вважати досягнутим, але без практики застосування його ефективність

оцінити неможливо. Таким чином, загальний рівень результату не можна вважати повністю досягнутим (досягнуто на 75 %).

Частина 24. Сприяння альтернативному вирішенню спорів

84. Розширено способи альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації, посередництва та примирення; розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими суддями або розглядатися судами у спрощеному провадженні; запровадження ефективних процесуальних механізмів для попередження розгляду справ за відсутності спору між сторонами

Медіація стала одним із найпопулярніших альтернативних способів вирішення спорів у європейських країнах. Офіційне визначення медіації або примирення наведено у статті 1 Типового закону Комісії ООН по праву міжнародної торгівлі (UNCITRAL) про міжнародну комерційну погоджувальну процедуру 2002 року, згідно з яким погоджувальна процедура – це процедура, яка може називатися погоджувальною, посередницькою, або позначатися визначенням аналогічного змісту і в рамках якої сторони спору просять третю сторону (медіатора) надати їм допомогу у мирному врегулюванні їх спору, який виник з договірних чи інших правовідносин або у зв'язку з ними. Медіатор не вповноважений ухвалювати юридично обов'язкових рішень або приписів у процесі вирішення спорів.

Під час останнього пленарного засідання СЕРЕУ, що відбулося 13-14 червня 2019 року, було прийнято два важливих документа з медіації, а саме: Європейський довідник з розробки законодавства у сфері медіації та Посібник з розробки та моніторингу програм підготовки медіаторів. Ці документи спрямовані на покращення та розвиток функціонування судових систем та сприяння медіації у відповідних державах.

Впровадження Інституту медіації в законодавство України обговорюється вже давно. Більшість науковців та практиків позитивно оцінюють цей інститут та перспективи його впровадження. Однак законодавча база для медіації наразі слабка: відповідний закон не прийнятий, а статус медіатора не визначений. І це головна перешкода для впровадження цього інституту. Ще у 2013 році у Верховній Раді був зареєстрований проєкт закону № 2425а-1 «Про медіацію», але у 2014 році його було відкликано. У 2015-2019 роках у Верховній Раді було зареєстровано декілька законопроєктів про медіацію, але вони все ще очікують розгляду. Наразі на розгляді Верховної Ради перебувають два законопроєкти, що визначають правові засади та процедуру медіації як позасудового способу вирішення спорів, принципи медіації, статус медіатора. Відповідно до них, медіація може застосовуватися у будь-якому спорі, включаючи цивільні, сімейні, трудові, господарські, адміністративні спори, а також спори, об'єктом яких є кримінальні проступки або злочини невеликої тяжкості. Медіація може проводитися як до передачі спору на розгляд суду чи третейського суду, так і під час судового чи третейського провадження, повинна відбуватися за взаємною згодою сторін на основі принципів добровільності самовизначення та рівності прав сторін медіації, незалежності та неупередженості, нейтральності медіатора, забезпечення таємниці медіації. Цей прогрес у розробці правової бази для медіації можна оцінити позитивно. Негативним фактором є той факт, що закон не був прийнятий.

Змінами до процесуального законодавства 2017 року запроваджено новий інститут врегулювання спорів за участю судді. Законодавець у новій редакції процесуальних кодексів (наприклад, статті 201-205 ЦПК) надав судді можливість виступати посеред-



ником між сторонами спору, а сторонам – стимул перейти від відкритої конфронтації до мирного врегулювання. Врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті і є окремою процедурою, яка зупиняє судове провадження у справі. Врегулювання спору за участю судді здійснюється у формі спільних та/або закритих нарад. Спільні наради проводяться за участю всіх сторін, їх представників та судді. Закриті наради проводяться за ініціативою судді з кожною із сторін окремо. На початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя роз'яснює сторонам мету, порядок проведення процедури, права та обов'язки сторін. Суддя може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору. Під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі. Інформація, отримана від будь-якої зі сторін, а також від судді під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Чинним законодавством також встановлено чіткі строки процедури врегулювання спору – не більше 30 днів. Результатом успішного врегулювання спору за участю судді може бути укладення сторонами мирової угоди, звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або визнання позову відповідачем.

Також слід підкреслити, що медіація неможлива в адміністративних справах, які за своїм характером схожі на цивільні. На сьогодні процедура врегулювання спору за участю судді застосовується рідко. Це можна пояснити новизною зазначеного процесуального інституту, відсутністю посередницьких навичок у суддів, а також небажанням сторін мирно вирішувати спори.

Відповідно до Закону України «Про третейські суди» від 11 травня 2004 року, третейський суд є недержавним незалежним органом, що утворюється за угодою або відповідним рішенням заінтересованих фізичних та/або юридичних осіб у порядку, встановленому цим Законом, для вирішення спорів, що виникають із цивільних та господарських правовідносин. Юрисдикція третейських судів поширюється на будь-які справи, що виникають із цивільних та господарських правовідносин (з певними винятками, пов'язаними із участю у правовідносинах, що є предметом спору, державних та місцевих органів влади, їх посадових осіб); третейські суди утворюються та діють на принципах добровільності, незалежності, змагальності сторін, законності, обов'язковості для сторін рішень третейського суду тощо; склад третейського суду може формуватися шляхом обрання; третейськими суддями можуть бути лише особи, які мають відповідну кваліфікацію, знання, досвід, ділові та моральні якості, необхідні для вирішення спору, в у разі одноособового вирішення спору третейський суддя постійно діючого третейського суду повинен мати вищу юридичну освіту. В Україні можуть утворюватися та діяти постійно діючі третейські суди та третейські суди для вирішення конкретного спору (суди ad hoc). Закон України «Про третейські суди» встановлює порядок формування третейських судів та порядок розгляду справ ними. Рішення третейського суду, яке не виконано добровільно, підлягає примусовому виконанню в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Рішення третейського суду є остаточним і може бути оскаржене лише відповідно до статті 51 Закону України «Про третейські суди».

Можна відмітити, що правова основа функціонування третейських судів є достатньо розвиненою в Україні. Значних змін до законодавства про третейські суди під час судової реформи 2016 року не було внесено. Водночас, їх активність у цей період часу знизилася, а кількість звернень до третейських судів значно зменшилась. Імідж цих

недержавних судів дуже погіршився через вплив ряду суб'єктивних та об'єктивних обставин. Зокрема, цьому посприяли численні корупційні скандали, висока вартість їх послуг, обмеження юрисдикції цих судів, що відбувалося як шляхом внесення змін до законодавства, так і винесенням відповідних рішень ВСУ.

У грудні 2018 року НУО «Фундація DE JURE» за сприяння проекту «Нове правосуддя» провела ретельне дослідження діяльності третейських судів в Україні. У звіті було встановлено, що станом на 1 грудня 2018 року в Україні було зареєстровано 515 третейських судів, діяльність 21 з яких було призупинено. У звіті також зазначалося, що суди з різних причин часто скасовують рішення третейських судів, що також не сприяє позитивному іміджу останніх. У звіті було визначено фактори, що перешкоджають розвитку третейських судів, зокрема: «негативна» судова практика, а саме високий відсоток скасованих рішень третейських судів, прогалини правового регулювання, відсутність інформації про третейські суди тощо.¹⁰².

Для подальшого розвитку третейських судів **необхідні вдосконалення законодавства, що регулює їх діяльність, державна підтримка, підвищення вимог до третейських суддів, а також вжиття заходів щодо формування їхнього позитивного іміджу в суспільстві**. Варто також розглянути можливість залучення авторитетних іноземних експертів до роботи третейських судів в Україні, що допоможе підвищити рівень довіри до останніх.

Вищенаведений аналіз нормативно-правової бази та практики альтернативного врегулювання спорів свідчить, що мають місце певні позитивні зрушення, але для більш відчутного розвитку даному інституту бракує законодавчої бази, організаційних засобів та суспільного усвідомлення їхньої ролі. Таким чином, результат можна вважати слабо досягнутим (лише на 25%).

Рекомендується **надалі розвивати медіацію та інші альтернативні способи вирішення спорів у всіх видах судочинства, що матиме позитивний вплив як на завантаженість судів (безпосередньо вплине на завантаженість судів першої інстанції; крім того, мирові угоди запобігатимуть подальшому оскарженню, зменшуючи таким чином навантаження на суди апеляційної інстанції) і сприйняття людьми судів як не єдиного можливого способу вирішення спорів, так і на підвищення рівня правової культури**. Доцільно також розглянути можливість запровадження обов'язкової спроби досудового врегулювання у певних категоріях справ як обов'язкової необхідної умови для звернення до суду з позовною заявою.

Частина 25. Ефективне оскарження

85. Вдосконалено вимоги щодо процедури подання апеляційної та касаційної скарг

Використання критеріїв для «фільтрування» звернення до судів апеляційної та касаційної інстанції є звичайною практикою в країнах ЄС. Верховні суди держав-членів ЄС розглядають у середньому менше 1% усіх справ. Головна ідея полягає в тому, що спір повинен вирішуватися в судах першої інстанції. Апеляційний суд виправляє допущені помилки, а касаційний суд розглядає лише основоположні питання тлумачення та застосування законів.

¹⁰² Шепель Т. П., Чагін С. М., Колотило М. М., Болтушкіна О. В., Мустафаєва М. Д., Харченко Н. М. Третейські суди в Україні: стан розвитку, статистика, практика та перспективи. Київ, 2018. 52 с. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/New_Justice_Analytical_Report_Arbitration_Courts_in_Ukraine_UKR.pdf



Відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, будь-яка особа, визнана судом винною у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд вироку судом вищої інстанції. Порядок реалізації цього права, включаючи підстави оскарження, встановлюється законом. Таким чином, відповідно до положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, реалізація права на оскарження може мати певні обмеження. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи «Про запровадження та покращення функціонування систем і порядку оскарження по цивільних і торговельних справах» від 7 лютого 1995 року містить стандарти щодо порядку оскарження судових рішень та обмеження цього права у цивільному провадженні з метою запобігання будь-яким зловживанням його використання. Відповідно до статті 1, повинна існувати можливість контролю за будь-яким рішенням суду нижчого рівня судом вищого рівня. У випадку прийняття рішення про доцільність передбачення винятків з цього принципу, вони повинні встановлюватися законом і відповідати загальним принципам правосуддя. Стаття 3 документу пропонує певні обмеження права на оскарження, а саме: (a) виключити ряд категорій справ, наприклад позовних вимог на невеликі суми; (b) запровадити вимогу щодо одержання дозволу суду на подання апеляції; (c) установити конкретні граничні строки щодо здійснення права на оскарження; (d) відкладати реалізацію права на оскарження по ряду попередніх питань до подання основної скарги по суті справи. Відповідно до статті 7 згаданої Рекомендації, при розгляді можливих заходів щодо судів касаційної інстанції державам слід мати на увазі, що справи вже пройшли слухання в двох інших судах (параграф b статті 7), а також що скарги до касаційних судів повинні подаватися відносно тих справ, які заслуговують на третій судовий розгляд з причини їх унікальності та надзвичайної важливості, наприклад справ, які розвиватимуть право або сприятимуть однаковому тлумаченню закону. Вони також повинні обмежуватися скаргами по тих справах, де питання права мають значення для суспільства в цілому. Від заявника слід вимагати обґрунтування причин, з яких його справа сприятиме досягненню таких цілей (стаття 7).

ЄСПЛ у рішенні по справі *Зубац проти Хорватії*¹⁰³ від 5 квітня 2018 року визначив критерії для встановлення законодавством обмежень доступу до Верховного Суду.

Конституція України встановлює безумовне право на апеляційний перегляд справи та обмежує право на касаційний перегляд справи випадками, встановленими законом (пункт 8 частини 2 статті 129). Попередня редакція Конституції України не містила такого обмеження щодо касаційного перегляду судових рішень.

Аналіз змін до процесуального законодавства 2017 року демонструє, що право на судове оскарження має певні формальні умови, дотримання яких є обов'язковим для особи, яка має намір звернутися до суду вищої інстанції. Ці умови є однаковими для всіх процесуальних кодексів. По-перше, закон встановлює конкретну форму скарги, яка повинна містити всю передбачену законом інформацію, а також обґрунтування її подання, тобто причини, через які заявник вважає рішення суду незаконним чи необґрунтованим. Відсутність цих умов є підставою для відхилення апеляційної чи касаційної скарги. По-друге, законом встановлено строки подання скарги. Суд може поновити цей строк тільки за наявності поважних причин пропуску встановленого законом строку та за умови їх підтвердження відповідними доказами. Крім того, рішенням суду першої інстанції не може оскаржуватися до касаційного суду без спроби його оскарження в апеляційному суді. По-третє, сплата судового збору є обов'язковою умовою для подання апеляційної та касаційної скарги, ставка якого є вищою, ніж при поданні

103 <https://laweuro.com/?p=8165>

позову до суду першої інстанції (150% ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви для апеляційної скарги та 200% для касаційної). Фінансовий елемент є значним стримуючим фактором для ініціювання судових проваджень в судах апеляційної та касаційної інстанціях.

Однак основним найбільш значним стримуючим фактором для подання апеляційних та касаційних скарг є накладення обмежень на право ініціювати відповідне провадження. Для апеляційного суду такі обмеження є незначними і застосовуються до постанов, які не підлягають оскарженню окремо від рішення суду. Наприклад, у цивільному провадженні сторони справи, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, мають право оскаржувати в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції. Якщо говорити про рішення суду, які можуть оскаржуватися в апеляційному порядку, то законом встановлено їх виключний перелік, наприклад (частина 1 статті 353 ЦПК), ухвали про відмови у видачі судового наказу, ухвали щодо забезпечення доказів, забезпечення позову, відмови у відкритті провадження у справі, призначення експертизи, визначення розміру судових витрат тощо. Схожі норми містяться і в інших процесуальних кодексах. Однак судова реформа 2016 року не привнесла жодних суттєвих новацій до цих правил апеляційного оскарження рішень судів.

Право на оскарження у касаційному порядку має більш істотні обмеження. По-перше, лише невелика кількість судових рішень, перелік яких чітко встановлений законом, можуть оскаржуватися у касаційному порядку (частина 1 статті 389 ЦПК). Відповідно до норм процесуального законодавства, підставами касаційного оскарження є неправильне застосування судом норм матеріального права чи порушення норм процесуального права.

У цивільному провадженні касаційному оскарженню не підлягають:

- 1) рішення, ухвали суду першої інстанції які, відповідно до закону, підлягають перегляду в апеляційному порядку Верховним Судом;
- 2) судові рішення у малозначних справах (з деякими винятками, встановленими законом). У цивільному та господарському провадженні судовим рішенням у малозначних справах є рішення, ціна позову якого не перевищує 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (до 176 200 гривень), а також рішення, ціна позову якого не перевищує 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (наразі 881 000 гривень), винесене по справі, визнаної судом як справа незначної складності.

Крім того, ЦПК містить додаткові підстави для відмови у відкритті касаційного провадження, зокрема, коли касаційна скарга є необґрунтованою (стаття 394 ЦПК). Відповідно до частини 4 статті 394 ЦПК, у справі з ціною позову, що не перевищує п'ятиста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а також у випадку оскарження ухвали (крім ухвали, якою закінчено розгляд справи) суд може визнати касаційну скаргу необґрунтованою та відмовити у відкритті касаційного провадження, якщо Верховний Суд вже викладав в своїй постанові висновок щодо питання правильного застосування норми права, або правильне застосування норми права є очевидним і не викликає сумнівів щодо її застосування чи тлумачення.

За 2018–2019 роки ВС розробив певні підходи визначення справ, які стосуються питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики, або які мають значний суспільний інтерес. Зокрема, у цивільному про-



вадженні дозволяється переглядати у касаційному порядку малозначні справи, якщо вони стосуються, наприклад, сімейних спорів чи приватизації державної нерухомості (лише об'єктів житлового фонду). У господарському провадженні дозволяється переглядати у касаційному порядку справи, що стосуються, наприклад, ініціювання процедури банкрутства, захисту прав у сфері інтелектуальної власності, корпоративних спорів, ринкової конкуренції. У адміністративному провадженні дозволяється переглядати у касаційному порядку справи, що стосуються прийняття на публічну службу, звільнення з публічної служби, зловживання повноваженнями щодо права на інформацію, законності нормативно-правових актів, перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства тощо.

Розглянуті вище обмеження права на касаційне оскарження судових рішень не передбачені у кримінальному провадженні, що пояснюється специфікою цього виду провадження, важливими елементами якого є обмеження прав і свобод людини, позбавлення волі та інші види покарань. Зокрема, відповідно до статті 424 Кримінального процесуального кодексу, у касаційному порядку можуть оскаржуватися вирoki та ухвали про застосування або відмову у застосуванні примусових заходів медичного характеру суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції, постановлені щодо зазначених судових рішень суду першої інстанції. Ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть оскаржуватися в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому кримінальному провадженню, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Заперечення проти інших ухвал можуть бути включені до касаційної скарги на судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного провадження. Ухвала слідчого судді після її перегляду в апеляційному порядку, а також ухвала суду апеляційної інстанції за результатами розгляду апеляційної скарги на таку ухвалу оскарженню в касаційному порядку не підлягають.

З огляду на викладене, можна констатувати, що змінами до процесуального законодавства 2016 року було введено деякі процесуальні критерії для касаційного перегляду судових рішень. Деякі категорії процесуального законодавства, такі як «суспільний інтерес» або «питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики», мають оціночний характер і потребують подальшого тлумачення Верховним Судом. Також, може мати місце певне нерозуміння механізму дії процесуальних критеріїв правовою спільнотою. Однак реалізація цих механізмів є визнаною європейською практикою. У зв'язку з тим, що ВС розглядає дуже велику кількість справ (від 80 до 100 тисяч справ на рік), рекомендується розглянути доцільність запровадження додаткових процесуальних критеріїв для можливості касаційного перегляду.

Таким чином, можна констатувати, що завдання Стратегії щодо вдосконалення вимог щодо процедури подання апеляційної та касаційної скарг, включаючи запровадження процесуальних критеріїв для можливостей оскарження судових рішень, більшою мірою було виконано (на 90%). Рекомендується **продовжувати роботу над вдосконаленням процесуальних критеріїв для можливості касаційного перегляду судових рішень**.

86. Перегляд норм, які встановлюють порядок обчислення термінів оскарження рішень (строк оскарження обчислюється з моменту оголошення рішення по суті (повністю або вступної та резолютивної частин))

Відповідно до частини 2 статті 395 Кримінального процесуального кодексу, апеляційна скарга може бути подана: 1) на вирок або ухвалу про застосування чи відмову у застосуванні примусових заходів медичного або виховного характеру - протягом тридцяти днів з дня їх проголошення; 2) на інші ухвали суду першої інстанції - протягом семи днів з дня її оголошення; 3) на ухвалу слідчого судді - протягом п'яти днів з дня її оголошення. Для особи, яка перебуває під вартою, строк подачі апеляційної скарги обчислюється з моменту вручення їй копії судового рішення (частина 3 згаданої статті). Якщо ухвалу чи вирок суду або ухвалу слідчого судді було постановлено без виклику особи, яка її оскаржує, то строк апеляційного оскарження для такої особи обчислюється з дня отримання нею копії судового рішення.

У цивільному провадженні строк на апеляційне оскарження (15 днів) також обчислюється з дня проголошення рішення суду (стаття 354 ЦПК). Аналогічне правило діє і в господарському та адміністративному провадженні.

Таким чином, можна стверджувати, що результат щодо перегляду норм, якими визначено строки оскарження, обчислення яких починається з моменту оголошення рішення по суті, був досягнутий повністю (на 100%).

87. У кримінальному провадженні рішення суду присяжних оскарженню не підлягає

Як уже зазначалося у цьому звіті, загальний принцип справедливого судового розгляду, передбачений статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, гарантує засудженій особі право на перегляд судових рішень. Таким чином, повинна існувати можливість судового перегляду вироку суду першої інстанції, ухваленого суддею та/або присяжними. Винятки з цього правила повинні бути належним чином обґрунтовані. Критерій суб'єкта (суддя та/або присяжні), наділеного повноваженням ухвалювати конкретний вирок у суді першої інстанції, навряд вважатиметься переконливим обґрунтуванням доцільності обмеження можливості судового оскарження.

Відповідно до процесуального законодавства України, вирок у кримінальних справах, ухвалених присяжними, оскаржуються на загальних підставах без жодного винятку чи обмеження. Дана процедура регулюється Главою 31 (провадження в суді апеляційної інстанції) Кримінального процесуального кодексу України.

Таким чином, слід зазначити, що результату накладення обмежень на процедуру оскарження вироків суду у кримінальних справах, ухвалених присяжними, не було досягнуто (0 %), хоча це і обґрунтовується процесуальними гарантіями.

88. Забезпечено можливість відкликання скарги та припинення провадження на будь-якому етапі оскарження

У кримінальному провадженні передбачено право на відмову від апеляційної скарги, хоча і з певними обмеженнями. Відповідно до статті 403 Кримінального процесуального кодексу, особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відмовитися від неї до закінчення апеляційного розгляду. Захисник підозрюваного, обвинуваченого, представник потерпілого можуть відмовитися від апеляційної скарги тільки за згодою підозрюваного, обвинуваченого чи потерпілого відповідно.

У цивільному провадженні суд не приймає відмову позивача від позову, в якій особу представляє її законний представник, (наприклад, якщо особа є неповнолітньою чи недієздатною) і на думку суду відмова від позову суперечить інтересам особи, яку він представляє (стаття 206 ЦПК).



У адміністративному провадженні питання про прийняття відмови від апеляційної скарги вирішується судом (стаття 303 Кодексу адміністративного судочинства).

На основі вищезгаданих статей можна сказати, що результат щодо забезпечення процесуального права сторони на відмову від апеляційної скарги був досягнутий повністю (на 100 %).

89. Переглянуто регулювання щодо розмірів судових зборів у цивільному, господарському та адміністративних процесах залежно від інстанції.

Як вже було зазначено в аналізі результату №76 щодо посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи, ставка судового збору при зверненні до апеляційного та касаційного суду є вищою, ніж при зверненні до суду першої інстанції: при поданні до апеляційного суду заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами сплачується 150% ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, а при поданні аналогічної заяви до касаційного суду – 200%.

Також, як було зазначено, законодавством передбачено декілька способів забезпечення фінансової доступності правосуддя шляхом введення категорій судових справ, за які не сплачуються судові збори. Крім того, суддям надано право відкладати оплату судового збору, зменшувати розмір його суми або звільняти особу від сплати, підставами для чого є фінансовий та матеріальний стан особи.

Таким чином, можна констатувати, що мету забезпечення балансу між необхідністю встановлення адекватних розмірів судових зборів, які б фінансово забезпечували потреби судів та перешкождали сторонам звертатися до суду будь-якої інстанції без обґрунтованих причин, та обов'язком держави гарантувати доступ до правосуддя було досягнуто повністю (на 100%).

90. Вдосконалено процесуальні норми, які визначають права 3-х осіб у всіх видах проваджень

Відповідно до статті 363 ЦПК, у цивільному провадженні учасники справи мають право приєднатися до апеляційної скарги, поданої особою, на стороні якої вони виступали. До апеляційної скарги мають право приєднатися також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки. Заяву про приєднання до апеляційної скарги може бути подано до початку розгляду справи в суді апеляційної інстанції. У статті 367 ЦПК встановлено межі розгляду справи судом апеляційної інстанції, наприклад, докази, які не були подані до суду першої інстанції, приймаються судом лише у виняткових випадках, якщо учасник справи довів неможливість їх подання до суду першої інстанції з причин, що об'єктивно не залежали від нього. Також в суді апеляційної інстанції не приймаються і не розглядаються позовні вимоги та підстави позову, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції.

У кримінальному провадженні лише учасники справи, оскільки це стосується їхніх інтересів, можуть брати участь у процедурі апеляційного оскарження (є деякі винятки, наприклад, прокурор). Відповідно до статті 393 Кримінального процесуального кодексу, апеляційну скаргу мають право подавати наступні особи: підозрюваний, обвинувачений, його законний представник чи захисник; законний представник, захисник неповнолітнього чи сам неповнолітній, щодо якого вирішувалося питання про застосування примусового заходу виховного характеру, – в частині, що стосується інтересів неповнолітнього; законний представник та захисник особи, щодо якої вирішувалося

питання про застосування примусових заходів медичного характеру; прокурор; потерпілий або його законний представник – у частині, що стосується інтересів потерпілого, але в межах вимог, заявлених ними в суді першої інстанції; цивільний позивач, його представник або законний представник – у частині, що стосується вирішення цивільного позову тощо. Частина 4 статті 404 Кримінального процесуального кодексу містить дуже важливе з точки зору процесуальних гарантій для обвинуваченого обмеження, а саме: суд апеляційної інстанції не має права розглядати обвинувачення, що не було висунуте в суді першої інстанції.

Таким чином, можна констатувати, що мету обмежити (з належним обґрунтуванням) право 3-х осіб, включаючи потерпілих у кримінальному провадженні, приєднатися до апеляційної скарги у всіх видах проваджень було повністю досягнуто (на 100 %).

91. Розглянута можливість відмови у разі скасування рішення нижчої інстанції, повернення справи на новий розгляд до суду нижчої ланки, окрім виняткових випадків, коли справа не може бути вирішена апеляційною чи касаційною інстанцією, зокрема через серйозні процесуальні порушення на нижчому рівні

92. У разі скасування рішення нижчої інстанції, справа повертається на новий розгляд до суду нижчої ланки лише у виняткових випадках, коли її не може вирішити апеляційна чи касаційна інстанція, зокрема через серйозні процесуальні порушення на нижчому рівні.¹⁰⁴

За словами судді Верховного Суду Дмитра Луспенника, майже всі зміни до процесуальних кодексів, що стосуються перегляду судових рішень, були спрямовані, насамперед, на забезпечення принципу остаточності рішень судів (*res judicata*), що вважається складовою правової визначеності. Цей принцип полягає у тому, що жодна зі сторін не має права на перегляд остаточного та обов'язкового рішення суду, якщо метою є виключно повторний судовий розгляд та винесення нового рішення. Можливість перегляду справ судами вищої ланки повинна використовуватися для виправлення судових помилок та наслідків неправомірних дій судді, а не для початку нового судового провадження. Перегляд справи не може вважатися замаскованим апеляційним оскарженням, і сама наявність протилежних поглядів щодо предмета спору не є підставою для повторного розгляду справи. Відхилення від цього принципу дозволяється лише тоді, коли воно обумовлене незалежними та нововиявленими обставинами. Касаційний перегляд не повинен замінювати апеляційний.

Інститут перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами передбачено всіма процесуальними кодексами (статті 423-429 ЦПК). Фактично, це єдиний можливий спосіб перегляду судового рішення, яке набрало законної сили. Таким чином, відповідно до статті 423 ЦПК, рішення, постанова або ухвала суду, якими закінчено розгляд справи, що набрали законної сили, можуть бути переглянуті за нововиявленими або виключними обставинами. Підставами для перегляду судового рішення за нововиявленими обставинами є:

- 1) виявлення істотних для справи обставин, що не були встановлені судом та не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи;
- 2) у кримінальних справах – виявлення факту надання завідомо неправильного

¹⁰⁴ Ці два результати аналізуються разом будучи взаємопов'язаними – обидва мають на меті встановлення принципу правової визначеності стосовно судової практики шляхом обмеження можливостей як перегляду остаточних судових рішень, так і повернення справ до судів нижчої ланки після скасування рішень.



висновку експерта, фальшивості письмових чи електронних документів, завідомо неправдивих показань свідка чи неправильного перекладу, що призвели до ухвалення незаконного рішення;

- 3) скасування судового рішення, яке стало підставою для ухвалення судового рішення, що підлягає перегляду.

Підставами для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами є:

- 1) встановлена Конституційним Судом України неконституційність закону, іншого правового акту, застосованого судом при вирішенні справи;
- 2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом;
- 3) встановлення вироком суду, що набрав законної сили, вини судді у вчиненні злочину, внаслідок якого було ухвалено судові рішення.

При перегляді судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд не може виходити за межі тих вимог, які були предметом розгляду при ухваленні судового рішення, яке переглядається, розглядати інші вимоги або інші підстави позову. Заява про перегляд судового рішення з підстави встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом подається до Верховного Суду і розглядається у складі Великої Палати. В інших випадках рішення переглядається судом, який ухвалив судові рішення. У суді першої інстанції справа розглядається у порядку спрощеного позовного провадження з повідомленням учасників справи.

За результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами суд може: 1) відмовити в задоволенні заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами та залишити відповідне судові рішення в силі; 2) задовольнити заяву про перегляд судового рішення, скасувати відповідне судові рішення та ухвалити нове рішення чи змінити рішення; 3) скасувати судові рішення і закрити провадження у справі або залишити позов без розгляду. За результатами перегляду судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами Верховний Суд може також скасувати судові рішення повністю або частково і передати справу на новий розгляд до суду першої чи апеляційної інстанції.

Варто відмітити, що судова практика перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами невелика. У 2018 році до Великої Палати Верховного Суду надійшло 8 заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, що становить менше 1% від загальної кількості поданих до Великої Палати заяв. Якщо говорити про заяви про перегляд судового рішення за виключними обставинами, то загальна їх кількість, поданих до Великої Палати у 2018 році, склала 132 заяви, що становить 5% від загальної кількості поданих до Великої Палати заяв.

З огляду на вищезазначене, можна стверджувати, що інститут перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами має належний рівень нормативного регулювання. Таким чином, можна говорити, що результати були повністю досягнуті (обидва на 100%). У той же час, варто зауважити, що **необхідно провести узагальнення судової практики щодо розгляду цієї категорії справ**, оскільки з цього питання можна знайти лише застарілі постанови Пленуму Верховного Суду.

93. Перегляд усіх категорій справ судом 3-ї інстанції здійснюється лише у виключних випадках, чітко обумовлених у законодавстві

Висновок щодо результату № 85 від вдосконалення процесуальних вимог щодо подання апеляційної та касаційної скарги містить аналіз питання запровадження критеріїв для касаційного провадження. Було зазначено, що змінами до процесуального законодавства 2016 року було встановлено деякі процесуальні критерії для можливості касаційного оскарження судових рішень. Це пов'язано з новою концепцією ролі ВС у судовій системі України.

Як вже було зазначено у цьому звіті, найбільш вагомим нововведенням судової реформи стало формування нового Верховного Суду, який, відповідно до частини 1 статті 36 Закону про судоустрій, 1) здійснює правосуддя як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, - як суд першої або апеляційної інстанції; 2) здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; 3) надає висновки щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів тощо; 4) звертається до Конституційного Суду України щодо конституційності законів, інших правових актів; 5) забезпечує однакове застосування норм права судами. ВСУ, будучи відповідно до чинного законодавства України судом касаційної інстанції, наділений деякими повноваженнями для забезпечення єдності судової практики. Це лише частково відображає суть касації так, як це було встановлено європейською судовою системою, а саме як перегляд судових рішень, обмежуючись виключно питаннями права.

Таким чином, можна зазначити, що результат Стратегії про наділення процедури перегляду справ судом 3-ї інстанції переважно винятковим характером було досягнуто частково (на 50 %). **Рекомендується розглянути доцільність запровадження додаткових стримуючих процесуальних критеріїв, необхідних для можливості касаційного перегляду справ.**



ВИСНОВКИ

Перш за все, слід зазначити, що аналіз та оцінка охоплюють період починаючи з 2015 до вересня 2019 років. Не були проаналізовані останні зміни до законодавства, що регулюють організаційну структуру судової влади¹⁰⁵, процесуальні зміни, нові концептуальні напрямки розвитку судової влади¹⁰⁶, оскільки, по-перше, враховуючи складність останніх рішень, це вимагало б проведення окремого аналізу, по-друге, аналіз був спрямований на оцінку впливу заходів, реалізованих у рамках реформи, тоді як останні законодавчі зміни та концептуальні ідеї наразі оцінити важко, оскільки вони ще не впроваджуються. З іншого боку, слід зазначити, що деякі висновки та рекомендації за результатами цього аналізу відповідають можливим напрацюванням та ідеям Комісії з питань правових реформ, наприклад, оптимізації суддівського врядування за рахунок зменшення кількості установ або спрощенню процедури притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності тощо.

Був досягнутий певний прогрес у частині досягнення результатів, передбачених Планом дій з реалізації Стратегії у сферах, що потрапили під оцінювання та охоплені цим звітом, а також у впровадженні реформи в цілому за відповідними напрямами діяльності Розділів I-IV Плану дій. Середній відсоток реалізації за такими напрямами діяльності, що стосуються судової влади, становить 64%:

- 1.1 Посилення незалежності через досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування – 70 %
- 2.1 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи – 33 %
- 2.2 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення системи професійної підготовки – 81 %
- 3.1 Підвищення відповідальності суддів шляхом удосконалення етичних та дисциплінарних норм – 67 %
- 4.1 Підвищення ефективності правосуддя через вдосконалення підвідомчості та інстанційності – 71 %.

Найвищим є рівень досягнення цілей за напрямом діяльності 2.2. «Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення системи професійної підготовки», де майже всі результати вважаються досягнутими повністю або щонайменше на 81%. Слід зазначити значний прогрес у окремих сферах напрямів діяльності 1.1. «Посилення незалежності через досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування» (у частині законодавчої бази щодо складу та компетенцій установ), 3.1 «Підвищення відповідальності суддів шляхом удосконалення етичних та дисциплінарних норм» (особливо стосовно механізмів антикорупційного контролю) та 4.1. «Підвищення ефективності правосуддя через вдосконалення підвідомчості та інстанційності» (стосовно створення трирівневої судової системи з визначеним розподілом юрисдикцій та просування нової концепції касації у відповідності до ефективної практики інших європейських країн та нових процесуальних норм, що ґрунтуються на концепції більш ефективного та своєчасного вирішення справ). У ви-

¹⁰⁵ Наприклад, ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (законопроект № 1008).

¹⁰⁶ Концепція, яка обговорювалася під час засідання РГ Комісії з питань правової реформи 18 листопада <https://sud.ua/ru/news/publication/154855>

щезазначених сферах рівень успішності виконання сягає 90 - 100%, тоді як загальний середній рівень реалізації за цими напрямками діяльності становить 67-71%. Найнижчий рівень досягнення результатів спостерігається в напрямку діяльності 2.1. «Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи» (33%) через відсутність системного підходу до управління в судах¹⁰⁷.

Для розширення та успішного впровадження реформ у секторі юстиції в Україні, зокрема, вдосконалення відповідної бази та механізмів управління, у рамках оцінювання пропонується таке:

107 Результати та бали у відповідності до групи подаються в лівому стовпчику матриці оцінювання.



КОРОТКОСТРОКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

(на період до кінця 2020)

Організаційна структура

1. Маючи конституційну основу для «піраміди» управління, на вершині якої знаходиться ВРП, конституційний орган якому надано повноваження та покладено відповідальність за керівництво та координацію управління, а також визначене правове підґрунтя для чіткої та ефективної організаційної структури системи суддівського врядування, у подальшому **слід зосередити увагу на фактичній ефективності роботи та співпраці всіх органів управління/самоврядування: посилення лідерських позицій ВРП, особливо щодо встановлення цілей діяльності судової влади, стратегічного планування, процедур бюджетного планування, забезпечення чіткої підзвітності ДСА та ефективної координації її діяльності для забезпечення належної інфраструктури та рівня послуг для судів.**
2. Розуміння конституційного статусу ВРП як такого, що передбачає повноваження та компетенцію представляти інтереси судової влади загалом, тобто окремо або одночасно з конкретними функціями, прямо передбаченими в законодавстві, має розширюватися для здійснення не **формалістичного, а реального та ефективного представництва судової влади у відносинах з іншими гілками влади, забезпечення суддівської незалежності, сприяння підзвітності судової влади та ефективній співпраці всіх учасників системи управління судовою владою.** Таким чином, слід розвивати лідерську та координаційну роль цього конституційного органу та зміцнювати інституційний потенціал.
3. Приєднання ВККС до ВРП видається логічним та послідовним і може бути здійснено шляхом **об'єднання повноважень щодо відбору та призначення суддів в рамках однієї установи (ВРП), одночасно враховуючи рекомендації європейських установ, які працюють у сфері незалежності судової влади та верховенства права.** Одним із ключових аспектів є склад такого органу – більшість членів мають бути суддями, обраними їхніми колегами. Якщо цей орган відповідатиме цій вимозі, він може вважатися адекватним інструментом здійснення суддівського самоврядування за участі переважної більшості суддів.
4. Слід обговорити **більш точний розподіл повноважень між ВРП та РСУ, якщо РСУ продовжить існувати як окремий орган. Лідерський потенціал РСУ як найвищого органу суддівського самоврядування, діяльність якого передбачена Конституцією України, також може бути посилено.** Можна розглянути питання про **розширення повноважень РСУ у сфері представництва та захисту інтересів судової влади, дозволивши ВРП зосередитися на конституційних повноваженнях щодо здійснення управління, забезпечення підзвітності та незалежності судової влади, ведення дисциплінарних проваджень та розвитку практики, а також формування суддівського корпусу.**
5. Роль та діяльність РСУ з розробки правил суддівської етики та відповідної практики, врегулювання конфліктів, а також представницький (тут ми рекомендуємо, щоб усі органи, які приймають рішення з будь-яких питань, пов'язаних із судовою владою, проводили офіційні та неофіційні консультації з РСУ як органом, який має належне розуміння та безпосередньо відображає практику, потреби та очікування судової влади) **та комунікаційний напрями діяльності мають бути посилені.**

Незалежність та підзвітність суддів

6. Наявність викликів, проблем у судовій владі, питання для відкритого обговорення з ВРП слід вважати реальним доказом розвитку ефективної системи інституційного захисту незалежності судової влади, який слід продовжувати **в цілях вимірювання прогресу** розвитку незалежності судової влади (порівняння даних поточного періоду з попередніми роками).
7. Важливим є не лише зазначення викликів у сфері захисті незалежності судової влади, а й **вирішення питання підзвітності судової влади**, оскільки ці **два аспекти незалежності та підзвітності є неподільними** в сучасній концепції ефективної судової влади та є необхідною передумовою довіри громадськості до судової влади. Слід розглянути можливість **розширення обсягу щорічного звіту про стан незалежності суддів**, який робить ВРП, комплексно (з проведенням громадських консультацій та обговорень) доповідаючи про стан справ та виклики у сфері ефективності роботи суддів (статистика щодо робочого навантаження, залишку нерозглянутих справ, тривалості провадження, дисциплінарних проваджень щодо суддів, основних реалізованих проєктів, приклади, аналіз найважливіших гучних справ, аналіз обставин у справах, розгляд яких триває понад 5 років тощо).
8. Рекомендується в короткостроковій перспективі проводити моніторинг та вносити зміни до Кодексу суддівської етики та продовжувати розвивати практику й поширювати інформацію про неї, публікуючи як приклади кращої практики, так і ситуації, де порушуються питання етики. РСЕ повинна активізувати свою роботу з роз'яснення положень Кодексу судової етики та вирішення конфлікту інтересів у судовій владі.
9. ВРП Рекомендується сформулювати **послідовний підхід у дисциплінарній практиці**, зокрема щодо призначення дисциплінарних стягнень за аналогічні правопорушення. У разі зміни попередньої практики ВРП має детально обґрунтовувати свої рішення. Доцільно, щоб ВРП **узагальнювала власну дисциплінарну практику, яка повинна регулярно публікуватися** на офіційному сайті ВРП.
10. Щодо практики дотримання **правил етики та дисциплінарної** практики, їх необхідно розширювати та **розмежовувати, а також сприяти діалогу між РСУ та ВРП** в цьому відношенні.
11. У цілях скорочення тривалості дисциплінарних проваджень, більш ефективного управління значним навантаженням, забезпечення більш якісної та послідовної дисциплінарної практики рекомендується внести зміни до постанови та вдосконалити організацію вивчення матеріалів та ведення провадження, включаючи **більш ефективне використання інституту інспекторів**:
 - a) посилення процесуального статусу дисциплінарного інспектора, надання інспектору **повноважень проводити попередню перевірку за скаргою** на поведінку судді;
 - b) для забезпечення єдиного підходу до діяльності інспекторів необхідно розробити **єдині критерії оцінки скарги** на неправомірне поведіння судді, виходячи з вимог Закону та існуючої практики ВРП. Стандартизація роботи інспекторів дозволила б мінімізувати корупційні ризики в їхній діяльності;
 - c) важливим елементом вдосконалення роботи інспекторів є надання їм **доступу до електронних баз даних та реєстрів**;



- d) розробка **навчальних програм для інспекторів**, сприяння обміну кращими європейськими практиками у формі міжнародних семінарів та сприяння навчанню без відриву від роботи та проведенню заходів для обміну практичними знаннями (де інспектори або члени ВРП виступали б у ролі викладачів).
12. Щодо **дисциплінарної практики**, видається доцільним рекомендувати:
- a) розглянути питання про можливість відкриття дисциплінарного провадження стосовно судді на закритому засіданні ВРП з метою захисту репутації судді та загалом авторитету судової влади;
- b) удосконалити практику обґрунтування рішень ВРП при призначенні суддям дисциплінарного покарання.
13. НАЗК Рекомендується забезпечити більш зручний для користувачів доступ до декларацій про майновий стан та доходи.
14. ВРП та ВККСУ рекомендується зміцнювати та посилювати співпрацю з антикорупційними правоохоронними органами щодо запобігання та розслідування корупційних правопорушень серед суддів.
15. Можна рекомендувати ВРП – під час прийняття рішень про застосування **обмежувальних заходів проти суддів – забезпечувати розумний баланс** між принципами, неминучості покарання та презумпцією невинуватості як важливих складових права на справедливий суд; **публікувати** на офіційному сайті **детальну статистичну інформацію** про згоду, надану на затримання чи арешт судді, рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя, рішення про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Бажано, щоб така інформація була систематизована та супроводжувалася аналітичними оглядами/висновками.

Призначення та кар'єрне просування суддів

16. Рекомендується якнайшвидше вжити заходів **для завершення перезапуску судової системи у більш прозорий та ефективний спосіб**, а саме: розробляючи, публікуючи та застосовуючи разом із ГРД єдині **об'єктивні критерії оцінювання дотримання правил етики та доброчесності, подібні до критеріїв, розробленим ГРМЕ**; розробка стандартизованих таблиць оцінювання та чітких правил щодо переведення в числові показники та належного застосування результатів вивчення справи, психологічного тестування, співбесіди та перегляду досьє; консолідація практики **винесення обґрунтованих рішень** щодо висування чи відхилення кандидатури, особливо для кандидатів з негативним висновком ГРД; розробка загальних правил врегулювання конфлікту інтересів для членів ВРП, ВККС та ГРД для забезпечення об'єктивності процедур.
17. ВККС рекомендується **здійснювати моніторинг ситуації в судах та швидше публікувати оголошення про вакансії в судах**, а також використовувати інститут відрядження суддів з урахуванням реальних потреб судів та європейських стандартів.

Управління ефективністю роботи

18. Доцільно було б провести **ретельний аудит процесу реорганізації місцевих судів** з метою визначення майбутніх перспектив цієї концепції та сприяння вдо-

сконаленню такого процесу шляхом розробки **ретельного аналізу** всіх важливих показників (географічних та демографічних показників, статистики щодо робочого навантаження, залишку справ, кількості суддів та працівників апарату) та **комплексного робочого плану** (заходи нормативно-правового, організаційного та управлінського характеру, терміни, відповідальні органи, заходи управління ризиками, стратегія внутрішньої та зовнішньої комунікації тощо)

19. ВРП та ДСА Рекомендується розробити та затвердити **методику визначення кількості суддів у судах**, яка повинна відповідати критеріям розрахунку оптимальної кількості суддів у судах, а також строки, у межах яких обчислюється оптимальна кількість штатних суддівських посад. РСУ разом із ДСА повинні об'єднати зусилля, спрямовані на **розробку та затвердження типових стандартів суддівського навантаження**, з урахуванням вимог нового процесуального законодавства та інших об'єктивних факторів. ДСА має затвердити **розрахунки типової чисельності працівників апарату суду** з урахуванням кількості суддів у суді, завантаженості, а також інстанції та спеціалізації; розробити та затвердити Типовий штатний розпис та модель апарату суду, на основі яких будуть погоджені нові штатні розписи для місцевих судів.

ДОВГОСТРОКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

(у межах наступного політичного циклу)

Загальні рекомендації щодо розвитку стратегічних документів судової влади

20. **Напрями діяльності** в стратегічному документі судової реформи повинні **вирішувати найбільші виклики: незалежність, підзвітність та ефективність судової влади.**
21. Зважаючи на все ще низький рівень довіри громадськості до судової влади, у майбутніх стратегічних документах судової влади **слід приділяти особливу увагу вимогам та очікуванням людей, можливо, навіть присвятивши окрему частину стратегії аспектам правосуддя, орієнтованого на людей:** інклюзивному відправленню правосуддя, коли громадяни залучаються до участі в розгляді судових справ у ролі присяжних або присяжних засідателів, а також розвитку культури альтернативного вирішення спорів; забезпеченню зручної та ефективної роботи судів та надання відповідних послуг завдяки проведенню опитувань щодо рівня задоволеності користувачів та інших досліджень для вимірювання ефективності роботи судових установ, впровадження Стандартів надання послуг клієнтам та/або інших систем управління якістю, приділяючи особливу увагу підтримці вразливих груп (потерпілих/свідків); розширення ролі громадянина у розвитку та здійсненні контролю за ефективністю роботи та підзвітністю судової влади шляхом сприяння належному звітуванню про діяльність судових органів, залученню представників громадянського суспільства до органів суддівського врядування тощо.
22. Розділи повинні відповідати логіці напрямів діяльності, але цілі при цьому не повинні перетинатися. Рекомендується чітко розподіляти складні виклики по різних розділах, наприклад, впорядкування суддівського врядування та створення прозорої та об'єктивної системи призначення та кар'єрного просування суддів (включаючи систему підготовки суддів, яку за її завданнями неможна відділяти від кар'єрного просування суддів).



23. З метою уникнення перетинання та дублювання результатів, що створюють ризик втратити пріоритети, пропонується формулювати результати більш коротко та не дуже детально, а навпаки – більш загально, так, щоб вони включали кілька аспектів одного питання, що вирішується в рамках Стратегії, та зосередитися на більше концептуальних аспектах, залишивши осторонь розробку детальних правових положень і процесуальних правил, а також вжиття конкретних заходів, необхідних у ході реалізації стратегічних цілей.

Організаційна структура

24. Пропонується розглянути можливість **приєднання ВККС до ВРП шляхом об'єднання повноважень щодо відбору та призначення суддів в межах однієї установи (ВРП)**, одночасно враховуючи рекомендації європейських установ, які працюють у сфері незалежності судової влади та верховенства права, наприклад, щодо складу такого органу – більшість членів мають бути суддями, обраними їхніми колегами.
25. Ґрунтуючись на практиці європейських країн, рекомендується розглянути можливість **реального включення представників громадянського суспільства до складу органів управління судовою владою**. Роль представників громадянського суспільства разом із представниками різних професій (адвокатів, прокурорів, науковців) має бути розширена в такий спосіб, щоб мати реальний вплив, насамперед, на процеси відбору та оцінювання суддів. Тому на подальших етапах судової реформи слід розглянути можливість внесення змін до положення про склад та порядок формування органів управління судовою владою з метою забезпечення широкого представництва громадськості в цих органах – як у частині вимог до кандидатів (різних професій, соціального походження), так і в способі їхнього відбору/призначення.

Незалежність та підзвітність суддів

26. Є пропозиція **внести зміни до положення про порядок здійснення дисциплінарного провадження** щодо таких аспектів:
- більш чітке регулювання **строків розслідування справи** з метою забезпечення правової визначеності;
 - виключення підстав/обмежень для оскарження рішення ВРП, прийнятого після розгляду апеляції на рішення її Дисциплінарної палати. **Рішення ВРП повинні переглядатися у відповідності до загальних принципів** та в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України;
 - внесення змін до Закону про судоустрій у частині надання **ВРП права застосовувати будь-які види дисциплінарного стягнення**, а не лише найсуворіші, у разі порушення різних правил етики.
 - перегляд положення щодо дисциплінарної відповідальності на підставі порушення суддею процесуального законодавства**. Очевидно, що умисне порушення чи недбалість судді є підставами для притягнення до відповідальності, як у випадку з представниками інших професій. Але процесуальні правила та функціональна незалежність мають забезпечувати належний баланс, виключаючи можливість неправильного розуміння та неналежного використання цих норм сторонами.

- е) встановлення правових норм щодо припинення судових повноважень не тільки після закінчення дисциплінарного провадження, за результатами якого було накладено дисциплінарне покарання, а й у виняткових випадках вже під час провадження одразу після відкриття справи, коли дисциплінарний орган (ВРП), провівши попереднє розслідування, виявив докази вчинення можливих серйозних порушень при виконанні суддівських обов'язків, які можуть призвести до накладання дисциплінарного покарання у вигляді заборони на здійснення правосуддя.
27. Рекомендується підготувати нову редакцію Правил поведінки працівника суду, беручи до уваги відмінність їхнього статусу від статусу працівників апарату, «технічних» працівників, який працюють на підставі трудових договорів та помічниками суддів, що належать до патронажної служби.

Система призначення та кар'єри суддів

28. Зважаючи на низьку оцінку доброчесності суддів суспільством та сприйняттям корупції у судовій владі, рекомендується **розширити критерії оцінювання рівня перевірки доброчесності від кандидатів на посади у вищих судах до кандидатів у місцеві суди** та розглянути можливість публікації матеріалів щодо кандидатів до місцевих судів так само, як у випадку кандидатів у вищі суди.
29. Органи суддівського врядування повинні вживати заходів для **розробки та прийняття положень про регулярне оцінювання суддів** як дуже важливої частини системи підзвітності судової влади.
30. Запропоновано обговорити **менш громіздкі та часозатратні процедури, що дозволять швидше оцінювати, відбирати та призначати суддів** (без шкоди для якості та комплексності), а також сприяти більш ефективному залученню представників громадянського суспільства до проведення процедури (наприклад, включивши представників громадянського суспільства до складу відповідних органів)

Управління ефективністю роботи

31. Дуже рекомендується працювати над **розробкою комплексної дієвої системи управління ефективністю роботи**, яка б включала в себе: індивідуальні та інституційні цілі; показники ефективності; управління ризиками; регулярне оцінювання ефективності; типові посадові інструкції та регламенти; клієнтоорієнтовані принципи надання послуг; лідерські компетенції керівників апарату; правила моніторингу; закріплення на інституційному рівні опитувань серед представників громадськості та користувачів суду.
32. ВРП як найвищому конституційному органу суддівського врядування, рекомендується забезпечити **активнішу координацію** та взяти на себе **провідну роль** у розвитку системи управління ефективністю роботи та подальших зусиль у сфері аналізу бізнес-процесів та впровадження стандартних процедур та інструментів управління ризиками.
33. Рекомендується створити **систему управління ефективністю роботи з чіткими показниками робочого навантаження, цільовими показниками ефективності роботи, стандартизованими процесами, управлінням якістю** тощо, що створить підґрунтя для розвитку всієї судової системи. Одним з **найважливіших елементів цієї системи стане моніторинг** – всебічне регулювання та механізм



оцінки та контролю діяльності судів (без втручання у сферу відправлення правосуддя), таких як система внутрішнього аудиту та/або адміністративного контролю за ефективністю роботи судів, що **дозволить започаткувати та забезпечити поширення належної практики та реагувати на проблеми управління та недоліки в судах.**

Оптимізація розподілу юрисдикцій та судового процесу

34. Важливо продовжувати працювати над **вдосконаленням правил та практики розмежування юрисдикцій**, наприклад, надавши судам можливість приймати позови, які не підпадають під юрисдикцію таких судів, та передавати його до суду належної юрисдикції, замість того, щоб відмовляти у прийнятті заяви на розгляд та повертати її позивачеві.
35. Рекомендується продовжувати **розвивати нормативно-правову базу та відповідну практику для прискорення судового розгляду**: застосовувати **інститут малозначних вимог** та пришвидшеного провадження; просування концепції процесуального співробітництва для **полегшення підготовчого етапу** та подальшого процесу. Для цього важливо мати відповідну статистику щодо частки судових справ у скороченому провадженні. Тому рекомендується в процесі вдосконалення статистичної звітності судів створити окремих підрозділ – справи, що розглядаються судом у спрощеному провадженні.
36. Доцільно було б визначити на законодавчому рівні **більш чіткі критерії, за якими особа отримує право на зменшення розміру судового збору** або звільнення від його сплати з огляду на її фінансове становище.
37. Подальший **розвиток арбітражних судів** вимагає вдосконалення законодавства, що регулює їхню діяльність, державної підтримки, підвищення вимог до арбітражу, а також вжиття заходів для просування їхнього позитивного іміджу в суспільстві. Варто також розглянути можливість залучення авторитетних іноземних експертів до роботи в українських арбітражних судах, що допоможе посилити довіру до цих судів.
38. Рекомендується **надалі розвивати медіацію та інші альтернативні засоби вирішення спорів у всіх видах процесів**, що матиме позитивний вплив як на навантаження суду (йдеться насамперед про зменшення навантаження на суди першої інстанції, зменшення апеляцій через укладання мирних угод, що, у свою чергу, призведе до зменшення навантаження на апеляційні суди) та формування у людей розуміння, що судовий розгляд – це не єдиний спосіб вирішення спорів, а також сприяння підвищенню рівня правової культури. Також можна розглянути можливість запровадження обов'язкової спроби досудового врегулювання у певних категоріях справ (обов'язкова передумова для звернення з судовим позовом).
39. Хоча інститут перегляду судових рішень на підставі нововиявлених чи виняткових обставин має належне законодавче регулювання, потрібно узагальнити **судову практику у цій категорії справ**, оскільки в цій сфері можна знайти лише старі та неактуальні постанови Пленуму ВС.
40. Через те, що ВС розглядає дуже велику кількість справ, рекомендується в майбутньому розглянути можливість **запровадження додаткових процесуальних фільтрів для касаційного перегляду** з урахуванням найкращих європейських практик у цій сфері.

ДОДАТОК І МАТРИЦЯ ОЦІНЮВАННЯ

Методологія/матриця визначення конкретних видів діяльності

ГРУПА ОЦІНКИ N1

Розділ І. Забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів

Напрямок діяльності 1.1 Посилення незалежності через досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування

Результати, на які спрямовано	Вивчення документів	Звіти третіх сторін	Панельні дискусії	Співбесіди	Опитування	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі	Рівень впровадження
									70 %
Частина 1. Система суддівського врядування									
1. Оптимізовано кількість органів суддівського врядування, оптимізовані повноваження всіх інших органів управління судової системи з чітким розмежуванням повноважень кожного органу, а також визначеним єдиним органом, відповідальним за розробку стратегічних напрямів діяльності судової влади та їхню реалізацію									1. 50 %
2. Органи суддівського врядування наділені чітко визначеними повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, забезпечення діяльності судів та суддів, та представництва їх інтересів, зокрема, повноваженнями щодо представництва судової гілки влади в цілому	1	2	1-3						2. 60 %
3. Органи, які відповідають за формування суддівського корпусу наділені чітко визначеними повноваженнями щодо забезпечення незалежності суду (структурна незалежність) та суддів (функціональна незалежність).									3. 60 %
4. Детально проаналізовано питання створення ЄОСВ, шляхом об'єднання функцій і повноважень ВРЮ, ВККСУ та РСУ, визначено структуру такого конституційного органу відповідно до його функціонального навантаження									4. 50 %
Частина 2. Склад органів суддівського врядування									
5. Більшість членів органів системи суддівського самоврядування обираються суддями									5. 100 %
6. Встановлені прозорі процедури визначення представницької квоти та призначення делегатів на з'їзд суддів									6. 100 %
7. Визначено принципи представництва суддів та представників інших правових інститутів (прокурорів, адвокатів, тощо) в складі відповідних органів врядування	1			1		3			7. 100 %
8. Розширено вимоги, у тому числі етичні, до членів органів суддівського врядування									8. 50 %



Частина 3. Управління апаратом судів								
9. Вдосконалено систему управління апаратом судів	1			1-3	3 ¹⁰⁸			9. 50 %
Частина 4. Об'єктивність та прозорість системи кар'єрного просування суддів								
10. Забезпечено прозорі механізми внутрішньої системи перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур								10. 75 %
11. Призначення на посади для забезпечення призначення суддів на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних досягнень та виключно на конкурсних засадах	1	2	1					11. 75 %
12. Забезпечено призначення на посаду судді на безтерміновій основі								12. 100 %
Частина 5. Мінімізування політичного впливу на кар'єру суддів								
13. Усунено можливості політичного впливу на процедури призначення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності за законне виконання їхніх обов'язків	1		1-3					13. 60 %
14. Мінімізований вплив політичних сил на переведення суддів (призначення у інші суди)								14. 60 %

Розділ II. Підвищення професійного рівня суддів

Напрямок діяльності 2.1 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи

Результати, на які спрямовано	Вивчення документів	Звіти третіх сторін	Панельні дискусії	Співбесіди	Опитування	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі	Рівень впровадження 33 %
Частина 6 Система управління кадровою політикою та ефективністю роботи суддів									
15. Переглянуто показники ефективності діяльності для всієї судової системи/окремих юрисдикцій, окремих судів, суддів, працівників апарату									15. 25 %
16. З урахуванням ширших стратегічних цілей розроблено комплекс взаємопов'язаних та порівнюваних кількісних та якісних критеріїв якості роботи для всіх суддів, судів та інших органів судової системи з метою контролю та оцінювання якості їхньої роботи									16. 25 %
17. Запроваджено систему управління кадровою політикою та ефективністю роботи, що базується на об'єктивних якісних та кількісних показниках		1		1-3	3 ¹⁰⁹	3			17. 25 %
18. Весь перелік питань щодо управління кадровою політикою та ефективністю роботи є загальнодоступним									18. 15 %
19. Оптимізовано кількість органів, відповідальних за рішення щодо кар'єри суддів, управління ефективністю суддівської роботи та дисциплінарні питання									19. 15 %

108 Працівники апарату суду та адміністрація/в електронному форматі (через електронні листи).

109 Суддівське врядування/в електронному форматі (через електронні листи).

Частина 7. Інструменти управління кадровою політикою та ефективністю роботи								
20. Робочі процеси управління кадровою політикою вдосконалені та автоматизовані на основі фахових досліджень								20. 40 %
21. Органи судової системи регулярно використовують результати досліджень рівня задоволеності суспільства для оцінки та вдосконалення системи управління ефективністю	1		1-3	3 ¹¹⁰	3			21. 50 %
Частина 8. Підвищення професійного рівня та кар'єрне просування суддів								
22. Заміщення будь-яких посад відбувається виключно на конкурсній основі із застосуванням чітких та об'єктивних критеріїв і прозорих процедур								22. 75 %
23. Впроваджено систему кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі	1		1-3	3 ¹¹¹				23. 25 %

Напрямок діяльності 2.2 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення системи професійної підготовки

Результати, на які спрямовано	Вивчення документів	Звіти третіх сторін	Панельні дискусії	Співбесіди	Опитування	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі	Рівень впровадження 81 %
Частина 9. Професійна підготовка та зв'язок із професійним зростанням									
24. Запроваджено ефективний механізм вивчення інформації про кандидатів на суддівські посади з точки зору досвіду, професійності, доброчесності та інших якостей	1			1					24. 90 %
25. Посилений формальний зв'язок між системами початкової підготовки та призначенням суддів									25. 75 %
Частина 10. Інституційна спроможність НШСУ									
26. НШСУ та суддівський корпус здатні самостійно розробляти програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, без участі інших дійових осіб судової системи				1		3			26. 100 %
27. Досягнута взаємосумісність інформаційних систем НШСУ, органів суддівського врядування та вищих навчальних закладів (ВНЗ).									27. 25 %
Частина 11. Методика спеціальної підготовки та викладачі									
28. Обов'язковий період спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді продовжено									28. 100 %
29. Узгоджені між собою курси початкової підготовки суддів та інших правників (прокурорів, адвокатів, тощо), гармонізована певна частина відповідних програм та курсів				1		3			29. 50 %
30. У викладацькій діяльності використовується підхід пошуку розв'язання проблем									30. 100 %

110 Суддівське врядування/в електронному форматі (через електронні листи).

111 Суддівське врядування/в електронному форматі (через електронні листи).



31. До переліку предметів спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді включені методики тлумачення законодавства, стандарти доказів у різних видах проваджень, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, формування ораторських навичок, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія										31. 100 %
32. Повністю сформований постійний резерв викладачів НШСУ, в тому числі в регіонах				1					3	32. 100 %
33. До числа постійних викладачів долучено досвідчених правників, включаючи суддів Верховного Суду України та інших вищих спеціалізованих судів, європейські і міжнародні партнери задіяні як тренери на постійній основі										33. 100 %
34. Вдосконалено процес та умови залучення професійних суддів до викладацької діяльності в НШСУ										34. 100 %
Частина 12. Підвищення професійного рівня та управління ефективністю										
35. Закріплено обов'язок судді систематично підвищувати професійний рівень, підтримувати та розвивати професійні навички (уміння). Підвищення професійного рівня стало основним критерієм для просування судді у професійній кар'єрі.				1					3	35. 50 %
Частина 13. Методика підвищення професійного рівня										
36. Застосовується індивідуальний підхід до проходження курсу підвищення кваліфікації										36. 100 %
37. До переліку предметів підвищення кваліфікації суддів включені методики тлумачення законодавства, стандарти доказування в різних видах проваджень, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, ораторські навички, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія, стратегічне планування, моніторинг та оцінювання, бюджетне та фінансове управління, зв'язки з громадськістю, комунікації				1					3	37. 100 %
38. Узгоджені між собою курси підготовки суддів та інших правників (прокурорів, адвокатів, тощо), гармонізована певна частина відповідних програм та курсів										38. 50 %
39. Проводиться регулярне стажування, навчання і навчальні візити до ЄСПЛ, ЄРС та судових органів ЄС										39. 50 %

Розділ III. Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня їх відповідальності

Напрямок діяльності 3.1 Підвищення відповідальності шляхом удосконалення етичних та дисциплінарних норм + захід 2.1.2 Вдосконалення механізму внутрішнього контролю

Результати, на які спрямовано	Вивчення документів	Звіти третіх сторін	Панельні дискусії	Співбесіди	Опитування	Аналіз даних	Інші методи	Коментарі	Рівень впровадження 67 %
Частина 14. Етичні норми та незалежність суддів у законодавстві та на практиці									
40. Етичні норми для суддів та працівників апарату суду містять чітко визначені принципи поведінки, перебувають у відкритому доступі та послідовно застосовуються на практиці	1-2	2	1-3	1					40. 75 %
41. Формально визначено та закріплено принцип функціональної (особистої, процесуальної) незалежності судді									41. 50 %
42. Забезпечено всебічну реалізацію принципу безсторонності судді									42. 100 %
43. Практика щодо етичних та дисциплінарних питань є доступною, вмотивованою та послідовною									43. 50 %
44. Здійснене розмежування етичних (позитивних засад поведінки) і дисциплінарних (негативних заборон) правил та практики їх застосування									44. 50 %
Частина 15. Притягнення до дисциплінарної відповідальності									
45. Розроблені чіткі практичні визначення понять системних або тяжких порушень етичних правил, що можуть тягти за собою дисциплінарну відповідальність	1-2	2	1-3	1					45. 75 %
46. В системі дисциплінарного контролю поєднуються підходи на основі обговорень і стимулів/санкцій									46. 50 %
47. Переглянуто терміни давності притягнення судді до дисциплінарної відповідальності									47. 75 %
48. Визначені ступені та міри суб'єктивної сторони (умисел, недбалість, необережність) та причини виникнення упередженості, а також випадки розгляду кожного з цих чинників окремо або в їхній сукупності									48. 50 %
49. Чітко визначені підстави для дисциплінарної відповідальності, включаючи підстави для звільнення судді з посади									49. 75 %
50. Закріплено розширений перелік дисциплінарних санкцій									50. 85 %
51. Встановлено вичерпний перелік підстав або обставин, за наявності яких може бути прийнятий висновок про порушення суддею присяги									51. 100 %



Частина 16. Інституційна структура органів з питань професійного зростання та дисциплінарної відповідальності								
52. Всі дисциплінарні справи розглядаються єдиним органом								52. 100 %
53. Оптимізована кількість органів, відповідальних за кар'єру суддів, управління ефективністю суддівської роботи								53. 75 %
54. Встановлено відповідальність для інспекторів за невиконання посадових обов'язків, відсутність належного реагування на потенційні або реальні порушення з боку суддів	1-2	2		1		3		54. 50 %
55. Створено цільові навчальні програми підвищення кваліфікації та проводяться регулярні навчальні візити інспекторів – представників відповідальних органів до країн-членів ЄС для вивчення найкращого досвіду								55. 50 %
Частина 17. Процесуальні правила дисциплінарних проваджень								
56. Уніфіковано процесуальні правила для проваджень усіх видів дисциплінарних справ								56. 50 %
57. Закріплені необхідні процесуальні гарантії справедливості дисциплінарних проваджень								57. 50 %
58. При прийнятті рішень про необхідність застосування певного виду та обсягу дисциплінарних санкцій застосовується принцип пропорційності	1-2		1-3			3		58. 50 %
59. Створено механізм унеможливлення участі особи, щодо якої здійснюється розслідування, в прийнятті судових рішень								59. 100 %
60. Забезпечено право на оскарження рішень органів, що здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів								60. 75 %
Частина 18. Механізми нагляду для боротьби і попередження корупції								
61. Узгоджено та врівноважено повноваження органів внутрішнього контролю щодо боротьби з корупцією та попередження корупції, оптимізовано систему внутрішнього контролю загалом.								61. 100 %
62. Забезпечений постійний доступ через мережу Інтернет до суддівських декларацій про майновий стан, доходи та витрати								62. 100 %
63. Забезпечений регулярний моніторинг декларацій про майновий стан, доходи та витрати суддів та членів їхніх сімей інспекторами та Національним агентством з питань запобігання корупції; судді, які обіймають керівні посади, підлягають обов'язковій повній перевірці; декларації інших суддів перевіряються вибірково або за умови отримання певних відомостей	2-3	2	1-3			3		63. 100 %
64. Всебічно реалізовується інститут «суддівського досьє», який дозволяє системно акумулювати інформацію щодо професійної діяльності кожного судді								64. 100 %
65. Запроваджено механізм подання загальних стандартизованих даних щодо результатів перевірок на добросовісність, у тому числі інформації про кримінальні справи проти суддів								65. 100 %

Частина 19. Боротьба з корупцією									
66. В судовій системі налагоджено ефективний механізм розслідування дисциплінарних справ, розгляду окремих скарг щодо дисциплінарних порушень з боку суддів, а також запроваджено комплекс антикорупційних заходів									66. 50 %
67. Забезпечено дієві та ефективні механізми розслідування корупційних та інших серйозних правопорушень, вчинених суддями									67. 50 %
68. Інститут функціонального імунітету судді отримав чітке нормативне регулювання ¹¹²	2-3	2	1-3				3		68. 50 %
69. Передбачено надання згоди органами, що відповідають за формування суддівського корпусу, на вжиття запобіжних заходів пов'язаних з обмеженням волі судді, за винятком випадків затримання при вчиненні (або безпосередньо після вчинення) суддею тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи									69. 90 %
Частина 20. Управління ефективністю									
70. В судовій системі налагоджено ефективний механізм внутрішнього контролю, в рамках якого проводяться планові оцінювання роботи суддів та судів									70. 15 %
71. У системі управління ефективністю поєднуються підходи, засновані на результатах обговорень та на застосуванні стимулів/санкцій	1			1-3	3 ¹¹³	3			71. 15 %
72. Здійснено оцінювання ризиків, яке активно використовується як інструмент суддівського самоврядування та управління судовою системою									72. 15 %

Розділ IV. Підвищення ефективності правосуддя та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій

Напрямок діяльності 4.1 Підвищення ефективності правосуддя через вдосконалення підвідомчості та інстанційності

Результати, на які спрямовано	Вивчення документів	Звіти третіх сторін	Панельні дискусії	Співбесіди	Опитування	Аналіз даних	Інші методи	Comments	Рівень впровадження 71 %
Частина 21. Розмежування юрисдикції									
73. Визначено чіткі критерії та механізми розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних судів	2		1-3						73. 90 %
Частина 22. Оптимізація судової системи та завантаженості судів									
74. Визначено чіткі критерії та механізми розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних судів	1				3 ¹¹⁴	3			74. 25 %

¹¹² Цей результат відповідає результату «Формально визначено та закріплено принцип функціональної (особистої, процесуальної) незалежності судді» Розділу VI Етичні стандарти та судова незалежність у законі та практиці. Отже, щоб уникнути дублювання, цей результат окремо не аналізується у Звіті та вважається таким, що охоплено аналізом відповідного результату у Розділі VI.

¹¹³ Працівники апарату суду та адміністрація/в електронному форматі (через електронні листи).

¹¹⁴ Працівники апарату суду та адміністрація/в електронному форматі (через електронні листи).



75. Укрупнено окремі елементи судової системи на відповідних рівнях (зокрема, створено міжрайонні суди, укрупнені апеляційні округи)									75. 25 %
76. Посилена роль судового збору як джерела фінансування судової системи; підвищення розміру ставок судового збору у майнових та інших спорах, водночас забезпечуючи належний рівень доступу до правосуддя	1				3 ⁷	3			76. 90 %
77. Оптимізовано кількість суддів та адміністративних посад у судах залежно від навантаження									77. 50 %
78. Знято проблему тимчасового зростання навантаження на суддів через непрогнозований ріст справ у суді, плінність кадрів судів шляхом запровадження інституту тимчасових відряджень суддів до інших судів									78. 100 %
Частина 23. Ефективне вирішення спорів									
79. Забезпечено впровадження дієвих механізмів протидії зловживанням учасниками судового процесу процесуальними правами, у тому числі шляхом встановлення відповідальності за таке зловживання. Вдосконалено механізм та порядок надання доказів і встановлення негативних наслідків за ненадання (без поважних причин) доказів та їх приховування учасниками судового розгляду.	1-3								79. 100 %
80. Удосконалення регулювання щодо обов'язкової підготовчої стадії для будь-якого виду судочинства, за винятком окремих видів провадження, де введення такої стадії недоцільно з точки зору вимог часу для ефективного захисту прав особи (наприклад, провадження, пов'язані з виборчим процесом)									80. 100 %
81. Впроваджені процесуальні правила, що сприяють ефективності судочинства, у тому числі пришвидшена процедура розгляду дрібних і неоскаржуваних позовів, (деяких) адміністративних правопорушень і кримінальних проступків			1-3			3 ¹¹⁵	3		81. 50 %
82. Удосконалено правила розгляду адміністративних правопорушень (таких, що передбачають сувору відповідальність) та кримінальних проступків за спрощеними процесуальними умовами, в той же час надаються мінімальні гарантії «справедливого кримінального провадження»									82. 50 %
83. Удосконалено кримінально-процесуальне законодавство щодо здійснення провадження залежно від міри правопорушення. 50 %									83. 75 %
Частина 24. Сприяння альтернативному вирішенню спорів									
84. Розширено способи альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації, посередництва та примирення, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими судами або судами в спрощеному провадженні; існують ефективні процесуальні механізми для того, щоб перешкоджати розгляду справ, якщо між сторонами немає спору про право	2	1-3							84. 25 %

115 Працівники апарату суду та адміністрація/в електронному форматі (через електронні листи).

Частина 25. Ефективне оскарження							
85. Вдосконалено вимоги щодо процедури подання апеляційної та касаційної скарги							85. 90 %
86. Перегляд норм, які встановлюють порядок обчислення термінів оскарження рішень (строк оскарження обчислюється з моменту оголошення рішення по суті (повністю або вступної та резолютивної частин))							86. 100 %
87. У кримінальному провадженні рішення суду присяжних оскарженню не підлягає							87. 0 %
88. Забезпечено можливість відкликання скарги та припинення провадження на будь-якому етапі оскарження							88. 100 %
89. Переглянуто регулювання щодо розмірів судових зборів у цивільному, господарському та адміністративних процесах залежно від інстанції	1-3				1-3		89. 100 %
90. Вдосконалено процесуальні норми, які визначають права 3-х осіб у всіх видах проваджень							90. 100 %
91. Розглянута можливість відмови у разі скасування рішення нижчої інстанції, повернення справи на новий розгляд до суду нижчої ланки, окрім виняткових випадків, коли справа не може бути вирішена апеляційною чи касаційною інстанцією, зокрема через серйозні процесуальні порушення на нижчому рівні							91. 100 %
92. У разі скасування рішення нижчої інстанції, в принципі його не повертають до суду нижчої інстанції							92. 100 %
93. Перегляд усіх категорій справ судом 3-ї інстанції здійснюється лише у виключних випадках, чітко обумовлених у законодавстві							93. 50 %
Загальне середнє досягнення результатів у перелічених напрямках діяльності							64 %



ДОДАТОК II ПЕРЕЛІК ЗВІТІВ, ПУБЛІКАЦІЙ ТА ІНШИХ ДОКУМЕНТІВ, ЯКІ БУЛО ВИВЧЕНО В ХОДІ ОЦІНЮВАННЯ

1. Методологія оцінки діяльності щодо реформи сектору юстиції в Україні, рекомендації та матриці, Рада Європи, грудень 2016 року.
2. Збірник висновків та звітів Венеціанської комісії щодо судів та суддів (2018 рік). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2018\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2018)001-e)
3. Софійська декларація про незалежність та підзвітність суддів Європейської мережі рад судової влади (ENCJ). <https://www.ency.eu/articles/97>
4. Щорічна доповідь ВРП про стан забезпечення незалежності суддів за 2017 та 2018 роки. <https://hcj.gov.ua/page/shchorichna-dopovid-pro-stan-zabezpechennya-nezalezhnosti-suddiv-v-ukrayini>
5. Справа ЄСПЛ Волков проти України (2013). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-115871%22%5D%7D>
6. Спільний висновок щодо Закону про судоустрій та статус суддів та внесення змін до Закону про Вищу раду правосуддя України Венеціанської комісії та Директором з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Рада Європи. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?country=47&year=all&other=true>
7. Висновок про внесення змін до Конституції України щодо судової влади, запропонованих Робочою групою Конституційної комісії у липні 2015 року, затвердженою Венеціанською комісією на її 104-му пленарному засіданні (Венеція, 23-24 жовтня 2015 р). <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/>
8. Звіт експертної оцінки Проєкту ЄС «Pravo-Justice» щодо оцінювання та добору суддів в Україні, 2018 рік. <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5c0/fcd/a31/5c0fcda3162ea473697034.pdf>
9. Висновок щодо порядку добору та призначення суддів до Верховного Суду в Україні з акцентом на його відповідності стандартам Ради Європи. Жовтень 2017-лютий 2018. Підтримка впровадження судової реформи в Україні. <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/opinion-of-the-council-of-europe-on-the-procedure-of-selection-of-judges-to-the-supreme-court>
10. Реформи в Україні після Революції Гідності. Що вже зроблено, чому не було зроблено більше і що робити далі. Стратегічна консультативна група з підтримки українських реформ. Автор Павло Кухта, Іван Міклош. 177 стор.
11. Звіт ВККСУ за 2015 рік. <https://vkksu.gov.ua/userfiles/zwit.pdf>
12. Звіт ВККСУ за 2016 рік. <https://vkksu.gov.ua/userfiles/zvit2016.pdf>
13. Звіт ВККСУ за 2017 рік. <https://vkksu.gov.ua/userfiles/zvit2017.pdf>
14. Звіт ВККСУ за 2018 рік. <https://vkksu.gov.ua/userfiles/zvit2018.pdf>
15. Звіт Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування у період з вересня 2015 року по лютий 2018 року: затверджено на засіданні Ради суддів України 5 березня 2018 р. Офіційний вебсайт Ради суддів України.

- URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018_DSA_docs/ZVIT_RSU.pdf
16. Річні звіти про діяльність НШСУ за 2016, 2017, 2018 роки. Офіційний вебсайт НШСУ <http://nsj.gov.ua/ua>.
 17. Інформація Ради суддів України про виконання завдань органів суддівського самоврядування щодо забезпечення незалежності суддів і судів, організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів; виконання рішень позачергового XV з'їзду суддів України від 7 березня 2018 р. «Про стан здійснення правосуддя в умовах судової реформи у 2017 р.». Офіційний вебсайт Ради суддів України. URL:
 18. Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: проміжні результати. Аналітичний огляд підготовлено експертами громадських організацій. Бутко К., Маселко Р., Куйбіда Р. та ін. 68 с. https://prosud.info/Qualification_Report_Full_EU.pdf
 19. Особливості конфлікту інтересів у діяльності судді та рекомендації щодо його запобігання і врегулювання у типових ситуаціях: Посібник на допомогу судді. <http://rsu.gov.ua/uploads/article/posibnikosoblivosti-konfliktu-in-de7be4c810.pdf>
 20. Коментар до Кодексу суддівської етики. <http://www.rsu.gov.ua/en/documents>
 21. Оцінка судової реформи в Україні за період з 2014 до 2018 року та відповідність реформи стандартам та рекомендаціям Ради Європи: консолідований документ. Проєкт Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». 2019. <https://rm.coe.int/assessment-consolidated-ukr/168094dfe7>
 22. Панасюк В'ячеслав. Судова влада: кроки до реальної трансформації. ГО «Центр розвитку права». URL: <http://lawcentre.org.ua/sudova-vlada-kroky-do-realnoji-transformatsiji/>
 23. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні: Альтернативна доповідь за 2017 рік / Куйбіда Р., М. Середа, Р. Смалюк, А. Химчук. К.: Центр політико-правових реформ, 2018. 59 с.
 24. Звіт про верховенство права. Європейська комісія за демократію через право. Прийнято Венеціанською комісією на її 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 р). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e)
 25. Спільний висновок Венеціанської комісії та Директоратом з питань співробітництва при Генеральному директораті з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону про судоустрій та статус суддів України. Прийнята Венеціанською комісією (Венеція, 15-16 жовтня 2010 р). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)026-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)026-e)
 26. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 1862 (2012) про функціонування демократичних інституцій в Україні. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18068&lang=en>
 27. Звіт Європейської мережі рад судової влади (ENCJ) про незалежність, підзвітність та якість судової влади в 2018-2019 рр.
 28. Прес-реліз ВККСУ про моніторинг конкурсу до Верховного Суду. <https://vkksu.gov.ua/en/news/the-representatives-of-the-foreign-institutions-and-international-projects-monitor-interviews-with-candidates-to-the-supreme-court/>



29. Висновок КРЄС № 3 (2002) щодо етики та відповідальності суддів. <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>
30. Висновок КРЄС № 4 (2003) щодо підготовки суддів. <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>
31. Висновок КРЄС № 11 (2008) щодо якості судових рішень. <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>
32. Висновок КРЄС № 17 (2014) про оцінку роботи судді, якості правосуддя та поваги до незалежності суддів. <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>
33. Висновок КРЄС № 21 (2018) щодо запобігання корупції серед суддів. <https://www.coe.int/en/web/ccje/ccje-opinions-and-magna-carta>
34. Київські рекомендації БДІПЛ ОБСЄ щодо незалежності суддів у Східній Європі, Південному Кавказі та Центральній Азії, червень 2010 року
35. Рекомендація СМ/Рес (2010) № 12 Комітету Міністрів державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки
36. Звіт Європейської мережі рад судової влади (ENCJ) за 2012-2013 роки про мінімальні стандарти щодо оцінки професійної діяльності та непорушності представників судового корпусу. <https://www.encj.eu/articles/124>
37. Дублінська декларація Європейської мережі рад судової влади (ENCJ) про мінімальні стандарти добору та призначення суддів (2012) <https://www.encj.eu/articles/97>
38. Київські рекомендації БДІПЛ/ОБСЄ. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/>
39. Оцінка оцінювання ефективності роботи суддів у Молдові ОБСЄ/БДІПЛ (2014). <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/>
40. Звіт Українського центру економічних та політичних досліджень про довіру населення до судової влади 2019 року. ЗВІТ за результатами дослідження «Ставлення громадян України до судової влади». <https://rm.coe.int/report-razumkov-final/16809537f0>
41. Опитування професіоналів у галузі юстиції та присяжних щодо судової реформи та корупції Програми «Нове правосуддя» (2019). https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/NJ_2019_Surveys_Results_July_2019_ENG.pdf

ДОДАТОК III ЧАСТИНИ ПЛАНУ ДІЙ

РОЗДІЛ 1.								
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ, БЕЗСТОРОННОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ СУДДІВ. ОПТИМІЗАЦІЯ СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ ТА СИСТЕМИ КАР'ЄРНОГО ПРОСУВАННЯ СУДДІВ								
Вид діяльності	Термін впровадження			Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати	Фінансування (сума, грн.)	
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020				Державний бюджет	Інші джерела
Напрямок діяльності 1.1 Посилення незалежності через досягнення балансу легітимності та ефективності в організаційній структурі суддівського врядування								
1.1.1	Досягнення більшої збалансованості між повноваженнями та обов'язками в системі суддівського врядування			<p>1. Перегляд нормативно-правової бази, у тому числі, внесення змін до Конституції України щодо організаційної структури управління судової системи</p> <p>2. Перегляд нормативно-правових актів з метою підвищення рівня представництва суддів в незалежних органах самоврядування інших інститутів</p> <p>3. Перегляд нормативно-правових актів з метою забезпечення балансу стримування та протидії між гілками влади при призначенні та звільненні суддів</p>	<p>ВРУ, ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), З'їзд суддів, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ ДСА, Мін'юст/ Внесені зміни до нормативно-правових актів</p> <p>ВРУ, ВРЮ, ВККСУ, ДСА, РСУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ Мін'юст/ Внесені зміни до нормативно-правових актів</p> <p>ВРУ, ВРЮ, ВККСУ, ДСА, РСУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ, Мін'юст/ Внесені зміни до нормативно-правових актів</p>	<p>- Органи, які відповідають за формування суддівського корпусу наділені чітко визначеними повноваженнями щодо забезпечення незалежності суду (структурна незалежність) та суддів (функціональна незалежність).</p> <p>- Оптимізовано кількість органів суддівського врядування, оптимізовані повноваження всіх інших органів управління судової системи з чітким розмежуванням повноважень кожного органу, а також визначеним єдиним органом, відповідальним за розробку стратегічних напрямів діяльності судової влади та їхню реалізацію;</p> <p>- Детально проаналізовано питання створення ЄОСВ, шляхом об'єднання функцій і повноважень ВРЮ, ВККСУ та частково РСУ, визначено структуру такого конституційного органу відповідно до його функціонального навантаження.</p> <p>- Більшість членів органів системи суддівського самоврядування обираються суддями.</p> <p>- Встановлені прозорі процедури визначення представницької квоти та призначення делегатів на з'їзд суддів.</p> <p>- Оптимізовано організаційні форми і діяльність органів суддівського врядування, забезпечене чітке розмежування їх повноважень.</p> <p>- Органи суддівського врядування наділені чітко визначеними повноваженнями щодо гарантування незалежності суддів, забезпечення діяльності судів та суддів, та представництва їх інтересів, зокрема, повноваженнями щодо представництва судової гілки влади в цілому.</p> <p>- Вдосконалено систему управління апаратом судів.</p> <p>- Розширено вимоги, у тому числі етичні, до членів органів суддівського врядування</p> <p>- Визначено принципи представництва суддів та представників інших правових інститутів (прокурорів, адвокатів, тощо) в складі відповідних органів врядування.</p> <p>- Знижено вплив інших гілок влади на процес призначення та звільнення суддів.</p> <p>- Усунено можливості політичного впливу на процедури призначення та звільнення суддів, притягнення їх до відповідальності за законне виконання їхніх обов'язків.</p> <p>- Забезпечено прозорі механізми внутрішньої системи перегляду професійної придатності із використанням об'єктивних критеріїв та застосуванням справедливих процедур.</p> <p>- Призначення на посади для забезпечення призначення суддів на посади та переведення суддів відповідно до їхніх професійних досягнень та виключно на конкурсних засадах.</p> <p>- Забезпечено призначення на посаду судді на безтерміновій основі.</p> <p>- Мінімізований вплив політичних сил на переведення суддів (призначення у інші суди).</p>		



Напрямок діяльності 1.2 Збільшення незалежності та прозорості через вдосконалення стратегічного планування, бюджетного та фінансового управління, зв'язків з громадськістю/ комунікацій, участь у нормотворчості						
1.2.1	Розвиток стратегічного планування та участі у нормотворчому процесі			1. Забезпечення належного функціонування Комітету ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) із стратегічного планування та нормотворчості в межах компетенції	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА/ Прийняті рішення, підготовані звіти	<ul style="list-style-type: none"> - Запроваджено систему для встановлення відповідності між витратами судової системи та заявленими завданнями, що постають перед судами та суміжними правовими інститутами. - Заплановані результати, цілі, цільові показники є невід'ємною складовою планування річного бюджету судової системи; плани витрат судів прямо пов'язані з їхнім зобов'язанням досягти певних цілей і вимірюваних результатів. - Результати застосування механізмів внутрішнього та зовнішнього моніторингу, оцінки та аналітичні звіти засвідчують позитивну динаміку реалізації Стратегії, включаючи адекватний рівень бюджетних і фінансових ресурсів для ефективного забезпечення незалежності, підзвітності та компетентності судів та суддів. - Суддівський корпус надає періодичні та конструктивні пропозиції щодо впровадження політики та нормотворчих ініціатив, пов'язаних з реформуванням системи правосуддя. - Нормотворчі ініціативи в галузі правосуддя спираються на наукові дослідження. - В ході внутрішнього аналізу реалізації всіх стратегічних напрямків реформування судової системи застосовуються комплексні якісні та кількісні методики моніторингу та оцінки.
				2. залучення до ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА фахового персоналу з питань стратегічного планування та нормотворчості	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА/ Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги	
				3. Розробка, поширення й регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань стратегічного планування та нормотворчості	НШС, ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ/ Прийняті рішення, підготовані звіти та публікації	
				4. Складання та розповсюдження щорічних звітів щодо діяльності судової системи	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти	
1.2.2	Розвиток незалежного бюджетного та фінансового управління			1. Забезпечення належного функціонування Комітету ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) з питань бюджетного та фінансового управління в межах компетенції	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, підготовані звіти	<ul style="list-style-type: none"> - Використовується гармонізований підхід до планування бюджету, органи суддівського самоврядування надають пропозиції щодо відповідних показників бюджету. - Уніфіковано систему фінансування судів (єдиний підхід бюджетного забезпечення для всіх судів). - В усіх процесах розробки та виконання бюджету застосовується програмно-цільовий метод на основі показників нефінансового характеру. - Активніше використовуються інструменти електронного правосуддя та інформаційні системи, а бюджетні потреби визначаються на основі фахового аналізу. - Планування та фінансове забезпечення судів здійснюється на єдиних методологічних засадах. - Забезпечено ефективне здійснення розпорядниками бюджетних коштів своїх повноважень стосовно планування, фінансового забезпечення судів, контролю за ефективністю використання судами бюджетних коштів. - Забезпечений оптимальний розподіл трудових ресурсів між судами через розробку та запровадження нормативів навантаження на суддів та працівників апаратів судів, запровадження інституту тимчасових відраджень суддів до інших судів; ефективне планування та розподіл фонду оплати праці між судами на базі нормативної чисельності суддів та працівників апаратів судів. - Забезпечена участь незалежної судової гілки влади на всіх стадіях бюджетного процесу - Підвищена ефективність збирання судових зборів, надходження від яких використовуються для фінансування судів. - Підвищена якість управління державними фінансами в судовій системі, істотно зменшена заборгованість судів перед комунальними, поштовими, експертними, юридичними та іншими службами. - Запроваджено уніфікований процес державних закупівель на основі гармонізованої оцінки потреб всіх судів. - Забезпечено формування спеціального фонду державного бюджету за рахунок надходжень від судового збору та використання його для потреб судової влади. - Підвищено розмір ставок судового збору у майнових спорах, забезпечено єдність підходів у справлянні та використанні коштів судового збору, водночас збережено доступність правосуддя для малозабезпечених громадян. - Закріплено судовий збір як основне джерело фінансування діяльності, матеріально-технічного забезпечення та підвищення якості послуг судової системи, збільшено його питому вагу в загальному обсязі бюджетних призначень.
				2. Внесення змін до законодавства України для забезпечення участі судової влади у всіх стадіях бюджетного процесу.	ВРЮ, ВККСУ, ДСА, Мін'юст / Внесені зміни до нормативно-правових актів	
				3. залучення до ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА фахового персоналу з питань бюджетного та фінансового управління	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА/ Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги	
				4. Забезпечення належного функціонування окремих фінансових підрозділів на всіх рівнях органів судової системи	ДСА / Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги	
				5. Розробка, поширення та регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань бюджетного та фінансового управління	НШС, ДСА/ Прийняті рішення, проведені тренінги, підготовані публікації	
				6. Встановлення платіжних терміналів у всіх судах	ДСА / Прийняті рішення, встановлене апаратне та програмне забезпечення, проведені тренінги, підготовані посібники по експлуатації та звіти про застосування	

1.2.3	Розвиток можливостей зв'язків з громадськістю/ комунікацій			1. Забезпечення належного функціонування Комітету ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) з питань комунікацій в межах компетенції	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, підготовані звіти	- Регулярно використовуються канали внутрішньої комунікації між ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) та іншими органами суддівського врядування та самоврядування і судами, а також в межах судової системи/ судами та суддями/ працівниками апарату; налагоджений механізм вирішення регуляторних та управлінських питань між ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) та іншими органами суддівського врядування та самоврядування.	
				2. Забезпечення належного функціонування прес-центру при ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ)	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги	- Чітко визначені та регулярно використовуються зовнішні канали комунікації між судовою системою/судами та іншими державними/недержавними суб'єктами в секторі юстиції; органи суддівського врядування та самоврядування представляють та захищають інтереси сектору правосуддя, а також реагують від імені судової системи на всі спроби порушення принципу незалежності.	
				3. Створення підрозділів (уповноважених) з роботи із ЗМІ в усіх апеляційних округах	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги, тренінги	- Закріплені чіткі умови щодо публічного доступу до слухань ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) та участі в них; передбачено обов'язок своєчасного попереднього оголошення порядку денного засідань, публічний характер рішень ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ).	
				4. Розробка, поширення, а також періодичне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань зв'язків з громадськістю/ комунікацій	НШС / Прийняті рішення, проведені тренінги, підготовані публікації	- Система управління кадровою політикою та ефективністю роботи передбачає стимули для того, щоб судді частіше контактували із суспільством через публікацію статей та досліджень, відвідували освітні та наукові установи, а також брали участь в інших заходах.	
				5. Завершення розробки та затвердження регламентів, їх застосування ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) в усіх питаннях	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення	- Органами суддівського врядування та самоврядування регулярно використовуються дослідження рівня задоволеності користувачів для визначення та удосконалення якості судових послуг.	
				6. Організація періодичних навчальних візитів школярів, студентів та інших груп до судів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), суди / Прийняті рішення, підготовані звіти	- Здійснюється регулярний обмін досвідом з європейськими органами суддівського самоврядування та з іншими міжнародними партнерами.	
				7. Підготовка судами прес-релізів та проведення брифінгів за результатами розгляду всіх «гучних» справ	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), суди / Прийняті рішення, підготовані звіти		
				8. Забезпечення належного функціонування мережі міжнародної співпраці	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), суди / Прийняті рішення, укладені меморандуми про взаєморозуміння, проведені конференції, організовані стажування		



РОЗДІЛ 2.								
ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РІВНЯ СУДДІВ								
Вид діяльності	Термін впровадження			Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати	Фінансування (сума, грн.)	
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020				Державний бюджет	Інші джерела
Напрямок діяльності 2.1 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення систем управління кадровою політикою та ефективністю роботи								
2.1.1	Розробка стандартів ефективності роботи та системи її оцінювання, які будуть застосовуватись в управлінні кадровою політикою щодо суддів та працівників апарату суду			1. Затвердження системи оцінювання ефективності суддів, яка забезпечує єдність стандартів якості роботи для всіх судів. Призначення персоналу, відповідального за застосування системи оцінювання ефективності	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблені практичні посібники, підготовані контракти, описи посадових обов'язків, плани розміщення, проведені тренінги	<ul style="list-style-type: none"> - Переглянуто показники ефективності діяльності для всієї судової системи/окремих юрисдикцій, окремих судів, суддів, працівників апарату. - З урахуванням ширших стратегічних цілей розроблено комплекс взаємопов'язаних та порівнюваних кількісних та якісних критеріїв якості роботи для всіх суддів, судів та інших органів судової системи з метою контролю та оцінювання якості їхньої роботи. - Впроваджено систему кваліфікаційного оцінювання та регулярної оцінки суддів, закріплення у законодавстві принципу підвищення професійного рівня суддів як основного критерію для просування судді у професійній кар'єрі. - Запроваджено систему управління кадровою політикою та ефективністю роботи, що базується на об'єктивних якісних та кількісних показниках. - Заміщення будь-яких посад відбувається виключно на конкурсній основі із застосуванням чітких та об'єктивних критеріїв і прозорих процедур. - Оптимізовано кількість органів, відповідальних за рішення щодо кар'єри суддів, управління ефективністю суддівської роботи та дисциплінарні питання. - Робочі процеси управління кадровою політикою вдосконалені та автоматизовані на основі фахових досліджень - Весь перелік питань щодо управління кадровою політикою та ефективністю роботи є загальнодоступним. - Органи судової системи регулярно використовують результати досліджень рівня задоволеності суспільства для оцінки та вдосконалення системи управління ефективністю. 		
				2. Перегляд політики забезпечення якості роботи та розширення стандартів ефективності в рамках системи оцінювання ефективності судів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблений звіт правил та практичні посібники			
				3. Перегляд посадових обов'язків та правил заміщення посад в різних судах на основі системи оцінювання ефективності судів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблений звіт правил та практичні посібники			
				4. Пілотне впровадження нової системи управління ефективністю в судах	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти			
				5. За результатами пілотного впровадження, внесення змін до офіційних правил призначення на суддівські посади (на кожну окремо), переведення на іншу посаду (до іншого суду) та підвищення в посаді, закріплення чітких та об'єктивних критеріїв та процедур призначення	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів, підготовані звіти, розроблений звіт правил та практичні посібники			
				6. Розробка за допомогою нового програмного забезпечення для роботи з кадрами статистичних, аналітично-дослідницьких звітів, а також звітів з оцінки ризиків	РСУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Підготовані звіти			
				7. Періодичне проведення в рамках нової системи управління ефективності опитувань щодо рівня задоволення користувачів в усіх судах	РСУ, ВРЮ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти			
				8. Розробка, поширення та регулярне оновлення практичних посібників і навчальних модулів з питань системи управління ефективністю	НШС, РСУ, ВРЮ, ВККСУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, проведені тренінги, підготовані публікації			

2.1.2	Вдосконалення механізму внутрішнього контролю			1. Перегляд нормативно-правових актів, які регулюють статус та повноваження інспекторів з розгляду дисциплінарних справ	ВРЮ, ВККСУ, Мін'юст, ВРУ/ Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	<ul style="list-style-type: none"> - В судовій системі налагоджено ефективний механізм внутрішнього контролю, в рамках якого проводяться планові оцінювання роботи суддів та судів. - У системі управління ефективністю поєднуються підходи, засновані на результатах обговорень та на застосуванні стимулів/санкцій. - Здійснено оцінювання ризиків, яке активно використовується як інструмент суддівського самоврядування та управління судовою системою. 		
				2. Вдосконалення процедури вирішення спорів між суддями та між працівниками апарату	РСУ, ВРЮ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблений звіт правил та практичні посібники			
				3. Регулярний випуск звітів за результатами здійсненого оцінювання ризиків, які містять, зокрема, рекомендації щодо удосконалення суддівського самоврядування та управління судовою системою	РСУ, ВРЮ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти			
Напрямок діяльності 2.2 Підвищення професійного рівня суддів через удосконалення системи професійної підготовки								
2.2.1	Вдосконалення системи спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді			1. Перегляд законодавчо закріпленого статусу Національної школи суддів (НШС) як частини судової системи та закріплення її статусу як єдиної установи зі спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді	НШС, РСУ, ВРЮ, ВККСУ, Мін'юст, ВРУ/ Внесені зміни до нормативно-правових актів	<ul style="list-style-type: none"> - НШС та суддівський корпус здатні самостійно розробляти програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, без участі інших дійових осіб судової системи. - У викладацькій діяльності використовується підхід пошуку розв'язання проблем. - До переліку предметів спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді включені методики тлумачення законодавства, стандарти доказів у різних видах провадження, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, формування ораторських навичок, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія. - Узгоджені між собою курси початкової підготовки суддів та інших правників (прокурорів, адвокатів, тощо), гармонізована певна частина відповідних програм та курсів. - Посилений формальний зв'язок між системами початкової підготовки та призначенням суддів. - Повністю сформований постійний резерв викладачів НШС, в тому числі в регіонах. - Вдосконалено процес та умови залучення професійних суддів до викладацької діяльності в НШС. - До числа постійних викладачів долучено досвідчених правників, включаючи суддів Верховного Суду України та інших вищих спеціалізованих судів, європейські і міжнародні партнери задіяні як тренери на постійній основі. 		
				2. Перегляд вимог до терміну підготовки, досвіду, професійності, доброчесності кандидата на посаду судді	НШС, ВККСУ, Мін'юст, ВРУ/ Внесені зміни до нормативно-правових актів			
				3. Завершення розробки, періодичне оновлення та розміщення в електронних бібліотеках спеціальних програм підготовки кандидатів на посаду судді	НШС, ВККСУ/ Прийняті рішення, підготовані звіти та публікації			
				4. Створення та використання механізмів оцінювання навчальних потреб, спроможностей та якості навчання, в тому числі за допомогою автоматизованих засобів	НШС, ВККСУ/ Прийняті рішення, розроблені практичні посібники, встановлене програмне забезпечення, проведені тренінги			
				5. Створення та застосування системи відбору та підготовки викладачів, у тому числі системи «тренінгів для тренерів»	НШС, ВККСУ / Прийняті рішення, укладені меморандуми про взаєморозуміння, розроблені практичні настанови, проведені тренінги			
2.2.2	Вдосконалення системи підвищення кваліфікації суддів			1. Обов'язкові проходження підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату визначені у відповідності до їхніх посадових обов'язків та досвіду	НШС, РСУ, ВРЮ, ВККСУ, Мін'юст, ВРУ/ Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	<ul style="list-style-type: none"> - Закріплено обов'язок судді систематично підвищувати професійний рівень, підтримувати та розвивати професійні навички (уміння). Підвищення професійного рівня стало основним критерієм для просування судді у професійній кар'єрі. - Застосовується індивідуальний підхід до проходження курсу підвищення кваліфікації. 		

				2. Завершення розробки, періодичне оновлення та розміщення в електронних бібліотеках спеціальних програм підвищення кваліфікації суддів, включаючи курси дистанційного навчання	НШС, РСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти та публікації	- До переліку предметів підвищення кваліфікації суддів включені методики тлумачення законодавства, стандарти доказування в різних видах проваджень, судова практика як джерело права, складання мотивувальної частини судових рішень, ораторські навички, питання професійної етики та дисциплінарної відповідальності, інформаційні технології, психологія, стратегічне планування, моніторинг та оцінювання, бюджетне та фінансове управління, зв'язки з громадськістю, комунікації. - Узгоджені між собою курси підготовки суддів та інших правників (прокурорів, адвокатів, тощо), гармонізована певна частина відповідних програм та курсів.			
				3. Створення та забезпечення функціонування мережі європейської та міжнародної співпраці, в тому числі шляхом укладення угод з судовими органами ЄС та інших країн	НШС, РСУ / Прийняті рішення, укладені меморандуми про взаєморозуміння, проведені конференції, організовані стажування	- Проводиться регулярне стажування, навчання і навчальні візити до ЄСПЛ, ЄРС та судових органів ЄС. - Досягнута взаємосумісність інформаційних систем НШС, органів суддівського врядування та вищих навчальних закладів (ВНЗ).			
Напрямок діяльності 2.3 Забезпечення єдності судової практики									
2.3.1	Розвиток дослідницько-аналітичних можливостей для забезпечення єдності судової практики			1. Удосконалення роботи підрозділів узагальнення судової практики, ведення судової статистики, наукових досліджень та експертиз нормативно-правових актів при ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ та при апеляційних судах	ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ, апеляційні суди/ Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги				
				2. Укладання угод про співпрацю між судами та Національною академією правових наук України, юридичними ВНЗ щодо сприяння обміну результатами досліджень в галузі юриспруденції, а також дослідження проблем єдності судової практики.	ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ апеляційні суди, НШС, НАПРНУ, ВНЗ / Укладені меморандуми про взаєморозуміння, прийняті рішення, звіти				
				3. Регулярна підготовка аналітично-дослідницьких праць щодо наявних розбіжностей між законом і практикою, а також рекомендацій щодо можливих удосконалень законодавства	ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ, апеляційні суди, НШС, НАПРНУ, ВНЗ / Підготовані публікації та звіти				
				4. Перегляд нормативно-правових актів щодо загального доступу до судових рішень та обов'язковості виконання рішень ЄСПЛ, Конституційного Суду (КСУ) та інших вищих спеціалізованих судів	РСУ, ВРЮ, Мін'юст, ВРУ, КСУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів				
				5. Забезпечення належного функціонування єдиної електронної мережі судів та веб-сайтів, електронних баз даних судів та пошуківих інструментів	РСУ, ВРЮ, Мін'юст/ Прийняті рішення, встановлене та програмне забезпечення, підготовані				
				6. Регулярне оновлення процесуальних кодексів та інших нормативно-правових актів для уніфікації порядку оскарження судових рішень у будь-якій інстанції, задля забезпечення єдності судової практики	ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ, апеляційні суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів				

РОЗДІЛ 3.										
ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ ТА РІВНЯ ЇХ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ										
Вид діяльності	Термін впровадження			Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати	Фінансування (сума, грн.)			
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020				Державний бюджет	Інші джерела		
Напрямок діяльності 3.1 Підвищення відповідальності шляхом удосконалення етичних та дисциплінарних норм										
3.1.1	Вдосконалення етичних норм				1. Забезпечення належного функціонування комітету ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) з питань етики	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, підготовані звіти	- Етичні норми для суддів та працівників апарату суду містять чітко визначені принципи поведінки, перебувають у відкритому доступі та послідовно застосовуються на практиці. - Формально визначено та закріплено принцип функціональної (особистої, процесуальної) незалежності суддів.			
					2. Залучення до ЄОСВ/PCY фахового персоналу з етичних питань	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги	- Забезпечено всебічну реалізацію принципу безсторонності суддів. - Здійснено розмежування етичних (позитивних засад поведінки) і дисциплінарних (негативних заборон) правил та практики їх застосування. - Розроблені чіткі практичні визначення понять системних або тяжких порушень етичних правил, що можуть тягти за собою дисциплінарну відповідальність.			
					3. Регулярне оновлення Кодексу суддівської етики	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення				
					4. Регулярне оновлення Правил поведінки працівників апарату суду	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення				
					5. Розроблення, поширення та регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань етичних принципів суддів та працівників апарату	НШС, РСУ, ДСА / Прийняті рішення, проведені тренінги, підготовані публікації				
3.1.2	Вдосконалення дисциплінарних норм				1. Залучення фахового персоналу з дисциплінарних питань	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) ВККСУ, ДСА / Прийняті рішення, укладені трудові договори, визначені посадові обов'язки, підготовані плани розміщення, проведені тренінги	- Всі дисциплінарні справи розглядаються єдиним органом; оптимізована кількість органів, відповідальних за кар'єру суддів, управління ефективністю суддівської роботи. - Чітко визначені підстави для дисциплінарної відповідальності, включаючи підстави для звільнення судді з посади. - Переглянуто терміни давності притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. - Практика щодо етичних та дисциплінарних питань є доступною, вмотивованою та послідовною. - Визначені ступені та міри суб'єктивної сторони (умисел, недбалість, необережність) та причини виникнення упередженості, а також випадки розгляду кожного з цих чинників окремо або в їхній сукупності. - Закріплено розширений перелік дисциплінарних санкцій. - При прийнятті рішень про необхідність застосування певного виду та обсягу дисциплінарних санкцій застосовується принцип пропорційності. - Уніфіковано процесуальні правила для проваджень усіх видів дисциплінарних справ.			
					2. Перегляд та внесення змін до нормативно-правових актів, що містять норми про матеріальну та дисциплінарну відповідальність, регулюють дисциплінарні провадження та закріплюють статус і повноваження органів, які здійснюють розгляд дисциплінарних справ	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВККСУ, Мініст, ВРУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Внесені зміни до нормативно-правових актів	- Закріплені необхідні процесуальні гарантії справедливості дисциплінарних проваджень, зокрема, право на доступ до своєї дисциплінарної справи для суддів, чітко визначений обсяг та підстави для розкриття інформації стосовно невіршених дисциплінарних справ третім особам і громадськості.			
					3. Розроблення, поширення і регулярне оновлення практичних посібників та навчальних модулів з питань дисциплінарної відповідальності	НШС, ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВККСУ / Прийняті рішення, проведені тренінги, підготовані публікації	- Удосконалено порядок здійснення дисциплінарного провадження, створено ефективні механізми оскарження рішень органів, які здійснюють дисциплінарні провадження щодо суддів. - Створено механізм унеможливлення участі особи, щодо якої здійснюється розслідування, в прийнятті судових рішень.			
					4. Забезпечення належного функціонування електронної системи подання скарг на суддів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Прийняті рішення, встановлене програмне забезпечення, проведені тренінги, розроблені посібники, підготовані аналітичні звіти				
					5. Публікація та аналіз статистичних даних щодо дисциплінарних проваджень у Річному звіті про діяльність органів судової системи	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ) / Підготовані звіти				



3.1.3	Вдосконалення механізмів внутрішнього та зовнішнього нагляду для боротьби й попередження корупції			1. Вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює статус та повноваження служби інспекторів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- Узгоджено та врівноважено повноваження органів внутрішнього контролю щодо боротьби з корупцією та попередження корупції, оптимізовано систему внутрішнього контролю загалом. - Встановлено відповідальність для інспекторів за невиконання посадових обов'язків, відсутність належного реагування на потенційні або реальні порушення з боку суддів.		
				2. Всебічна реалізація інституту «суддівського досьє»	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, громадські організації / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- В судовій системі налагоджено ефективний механізм розслідування дисциплінарних справ, розгляду окремих скарг щодо дисциплінарних порушень з боку суддів, а також запроваджено комплекс антикорупційних заходів.		
				3. Перегляд нормативно-правової бази щодо процедури та механізму регулярного оцінювання	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- Забезпечено дієві та ефективні механізми розслідування корупційних та інших серйозних правопорушень, вчинених суддями. - В системі дисциплінарного контролю поєднуються підходи на основі обговорень і стимулів/санкцій.		
				4. Перегляд нормативно-правової бази щодо подання суддями щорічних декларацій про майновий стан, доходи і витрати та їхній моніторинг	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблені практичні посібники	- Забезпечений постійний доступ через мережу Інтернет до суддівських декларацій про майновий стан, доходи та витрати. - Забезпечений регулярний моніторинг декларацій про майновий стан, доходи та витрати суддів та членів їхніх сімей інспекторами та Національним агентством з питань запобігання корупції; судді, які обіймають керівні посади, підлягають обов'язковій повній перевірці; декларації інших суддів перевіряються вибірково або за умови отримання певних відомостей.		
				5. Перегляд нормативно-правової бази щодо питання суддівської недоторканності та функціонального імунітету	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблені практичні посібники	- Запроваджено механізм подання загальних стандартизованих даних щодо результатів перевірок на доброчесність, у тому числі інформації про кримінальні справи проти суддів.		
				6. Вдосконалення нормативно-правових актів, які регулюють порядок довільного розподілу справ із урахуванням спеціалізації суддів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, підготовані звіти, розроблені практичні посібники	- Створено цільові навчальні програми підвищення кваліфікації та проводяться регулярні навчальні візити інспекторів – представників відповідальних органів до країн-членів ЄС для вивчення найкращого досвіду. - Всебічно реалізовується інститут «суддівського досьє», який дозволяє системно акумулювати інформацію щодо професійної діяльності кожного судді.		
				7. Забезпечення належного функціонування громадської ради при ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ)	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, громадські організації / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- Інститут функціонального імунітету судді отримав чітке нормативне регулювання. - Встановлено вичерпний перелік підстав або обставин, за наявності яких може бути прийнятий висновок про порушення суддею присяги. - Передбачено надання згоди органами, що відповідають за формування суддівського корпусу, на вжиття запобіжних заходів пов'язаних з обмеженням волі судді, за винятком випадків затримання при вчиненні (або безпосередньо після вчинення) суддею тяжкого чи особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи.		

РОЗДІЛ 4.									
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОСУДДЯ ТА ОПТИМІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУДІВ РІЗНИХ ЮРИСДИКЦІЙ									
Вид діяльності	Термін впровадження			Заходи	Відповідальний орган / Засоби верифікації	Результати	Фінансування (сума, грн.)		
	Кінець 2016	Кінець 2018	Кінець 2020				Державний бюджет	Інші джерела	
Напрямок діяльності 4.1 Підвищення ефективності правосуддя через вдосконалення підвідомчості та інстанційності									
4.1.1	Оптимізація системи судів та управління ресурсною базою судів				1. Перегляд нормативно-правової бази для підвищення ефективності при розподілі справ. Перегляд системи судових зборів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, вищі спеціалізовані суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- Визначено чіткі критерії та механізми розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних судів. - Забезпечено оптимізацію системи судів після детального аналізу розбіжностей і оцінки ризиків із належним урахуванням вимог ефективності справедливості здійснення правосуддя.		
				2. Перегляд нормативно-правової бази щодо розмежування судових юрисдикцій	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, вищі спеціалізовані суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	- Укрупнено окремі елементи судової системи на відповідних рівнях (зокрема, створено мікрайонні суди, укрупнені апеляційні округи). - Посилена роль судового збору як джерела фінансування судової системи; підвищення розміру ставок судового збору у майнових та інших спорах, водночас забезпечуючи належний рівень доступу до правосуддя.			
				3. Перегляд нормативно-правової бази щодо організації судів. Оптимізація системи судів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ВСУ, вищі спеціалізовані суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів, надано бюджетні положення, підготовлено та реалізовано нову організаційну структуру, описи посадових обов'язків і плани розміщення	- Оптимізовано кількість суддів та адміністративних посад у судах залежно від навантаження. - Знято проблему тимчасового зростання навантаження на суддів через непрогнозований ріст справ у суді, плінність кадрів судів шляхом запровадження інституту тимчасових відряджень суддів до інших судів. - Удосконалено кримінально-процесуальне законодавство щодо здійснення провадження залежно від міри правопорушення. - Впроваджені процесуальні правила, що сприяють ефективності судочинства, у тому числі пришвидшена процедура розгляду дрібних і неоскаржуваних позовів, (деяких) адміністративних правопорушень і кримінальних проступків.			
				4. Перегляд принципів кадрової роботи в судах, запровадження інституту відряджень суддів до інших судів	ДСА, РСУ / Внесені зміни до відповідної нормативно-правової бази, створення практичних посібників, проведення тренінгів	- Удосконалено правила розгляду адміністративних правопорушень (таких, що передбачають сувору відповідальність) та кримінальних проступків за спрощеними процесуальними умовами.			
				5. Перегляд нормативно-правової бази щодо методів альтернативного вирішення спорів	Мін'юст, ВРУ / Внесення змін до відповідної нормативно-правової бази	- Забезпечено впровадження дієвих механізмів протидії зловживанням учасниками судового процесу процесуальними правами, у тому числі шляхом встановлення відповідальності за таке зловживання. - Вдосконалено механізм та порядок надання доказів і встановлення негативних наслідків за ненадання (без поважних причин) доказів та їх приховування учасниками судового розгляду. - Розширено способи альтернативного (позасудового) врегулювання спорів, зокрема, шляхом практичного впровадження інституту медіації, посередництва та примирення, розширення переліку категорій справ, які можуть вирішуватися третейськими судами та нотаріусами або ж розглядатися судами в письмовому, наказному, спрощеному провадженнях стосовно незначних правопорушень. - Удосконалення регулювання щодо обов'язкової підготовчої стадії для будь-якого виду судочинства, за винятком окремих видів провадження, де введення такої стадії недоцільно з точки зору вимог часу для ефективного захисту прав особи (наприклад, провадження, пов'язані з виборчим процесом).			



4.1.2	Вдосконалення системи перегляду судових рішень для покращення ефективності та доступу до правосуддя, сприяння єдності практики та кращому роз'ясненню судових рішень			<p>1. Перегляд підходів та нормативно-правової бази щодо ролі судових рішень та юридичної практики на предмет допущення до розгляду та власне розгляду справи на всіх інстанціях</p> <p>2. Перегляд нормативно-правової бази щодо обсягу та процедури розгляду судами 2-ї та 3-ї інстанції цивільних/ господарських та адміністративних спорів. Роз'яснення відмінностей розгляду справи з позиції фактів та з позиції закону, практики і теорії, у тому числі питання службових повноважень вищих спеціалізованих судів і здійснення суддівської дискреції</p> <p>3. Перегляд нормативно-правової бази щодо повторного розгляду (повернення на новий розгляд) справ у всіх видах провадження</p> <p>4. Перегляд нормативно-правової бази щодо законних підстав оскарження судового рішення у кримінальному провадженні</p>	<p>ВСУ, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів</p> <p>ВСУ, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів</p> <p>PCY, Вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, Мін'юст, ВРУ / внесені зміни до нормативно-правових актів</p> <p>ВСУ, вищі спеціалізовані суди, апеляційні суди, Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів</p>	<p>- Перегляд норм, які встановлюють порядок обчислення термінів оскарження рішень.</p> <p>- Забезпечено можливість відкликання скарги та припинення провадження на будь-якому етапі оскарження, в тому числі шляхом укладення мирової угоди між сторонами.</p> <p>- Вдосконалено вимоги щодо процедури подання апеляційної та касаційної скарг.</p> <p>- Переглянуто регулювання щодо розмірів судових зборів у цивільному, господарському та адміністративних процесах залежно від інстанції.</p> <p>- У кримінальному провадженні рішення суду присяжних оскарженню не підлягає.</p> <p>- Вдосконалено процесуальні норми, які визначають права 3-х осіб у всіх видах проваджень.</p> <p>- Розглянута можливість відмови у разі скасування рішення нижчої інстанції, повернення справи на новий розгляд до суду нижчої ланки, окрім виняткових випадків, коли справа не може бути вирішена апеляційною чи касаційною інстанцією, зокрема через серйозні процесуальні порушення на нижчому рівні.</p> <p>- Перегляд усіх категорій справ судом 3-ї інстанції здійснюється лише у виключних випадках, чітко обумовлених у законодавстві.</p>			
Напрямок діяльності 4.2 Підвищення ефективності правосуддя через покращення соціально-економічних умов забезпечення суддів									
4.2.1	Удосконалення норм щодо соціально-економічного забезпечення суддів			1. Перегляд нормативно-правової бази щодо професійних гарантій працівників установ та організацій, які забезпечують функціонування судової гілки влади та апаратів судів	ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ, ВСУ, ВССУ, ВАСУ, ВГСУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів	<p>- Забезпечена розумна винагорода представникам установ та організацій, які забезпечують функціонування судової гілки влади та працівникам апаратів судів, через законодавчо встановлені плани виплати заробітної плати, пільги та страхування, залежно від покладених обов'язків, досвіду та інших чітких і об'єктивних критеріїв.</p> <p>- Представники судової влади та працівники апаратів судів можуть виконувати свої функції в безпечному середовищі і мають право разом зі своїми сім'ями знаходитись під захистом держави.</p> <p>- Використовуються ефективні механізми для подання скарг про недотримання державою своїх зобов'язань стосовно представників судової влади та працівників апарату судів.</p>			
4.2.2	Підвищення доступності та адміністративно-господарського забезпечення судів для користувачів			<p>1. Вдосконалення адміністративно-господарського та матеріально-технічного забезпечення в судах</p> <p>2. Перегляд нормативно-правової бази щодо державно-приватних партнерств з метою постачання послуг судам.</p>	<p>ДСА, ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст / Прийняті рішення, підготовлено техніко-економічне обґрунтування державні закупівлі</p> <p>ДСА, ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), Мін'юст, ВРУ / Прийняті рішення, внесені зміни до нормативно-правових актів, підписані меморандуми про взаєморозуміння, підготовані звіти</p>	<p>- Результати опитування користувачів використовуються як ключові чинники прийняття рішень щодо будь-яких заходів матеріально-технічної розбудови в судах.</p> <p>- Зроблено прогноз щодо необхідного адміністративно-господарського забезпечення судів, а також запланованої структури та типу приміщень на основі результатів досліджень та його відображення у відповідних стратегічних рішеннях.</p> <p>- Розроблено функціональну модель приміщень судів відповідно до рівня, спеціалізації та територіального розміщення.</p> <p>- Реалізовано пілотні проекти щодо облаштування приміщень судів згідно розробленої функціональної моделі.</p> <p>- Забезпечено ширше застосування державно-приватних партнерств з метою надання всіх видів послуг судам</p> <p>- Забезпечено сильнішу конкуренцію між різними постачальниками послуг.</p>			

Напрямок діяльності 4.3 Підвищення ефективності правосуддя через використання інформаційних систем				
4.3.1	Удосконалення використання інформаційних систем для кращого надання послуг «електронного правосуддя»			<p>1. Забезпечення належного функціонування інформаційних систем управління судами у тому числі системи електронного розподілу та ведення справ</p> <p>ЄОСВ (ВРЮ, ВККСУ, РСУ), ДСА ВКДК, НШС, суди/</p> <p>Прийняті рішення, меморандуми, підготовлене технічне обґрунтування, головний план впровадження, встановлене програмне та апаратне забезпечення, проведено тренінги, підготовані посібники та звіти</p> <ul style="list-style-type: none"> - Забезпечено електронне управління всіма відомчими функціями. - Повністю автоматизована система управління та відстеження справ (до їх розгляду вищими інстанціями), належним чином функціонують системи електронних повідомлень, електронних платежів, автоматизованого розподілу справ, аудіо та відео фіксації судових засідань, бази даних судової практики та нормативно-правових актів. - Автоматизована система управління та відстеження справ обладнана комплексною системою захисту інформації, та пройшла відповідне ліцензування. - Розроблено та затверджено плани заходів щодо забезпечення збереження даних системи, а також на випадок настання надзвичайних ситуацій. - Забезпечено взаємосумісність інформаційних систем судової влади із відповідними системами інших державних та недержавних суб'єктів галузі. - Забезпечено функціонування зручних для користувачів веб-сайтів із пошуковими інструментами для встановлення зв'язку між законодавством і практикою ВСУ та інших вищих спеціалізованих судів. - Забезпечено функціонування автоматичної системи зворотного зв'язку оцінки якості послуг з боку користувачів.





ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ

Розділів I-IV

**Плану дій щодо реалізації положень
Стратегії реформування судоустрою, судочинства
та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки:**

**Забезпечення незалежності, безсторонності
та неупередженості суддів. Оптимізація суддівського врядування
та системи кар'єрного просування суддів. Підвищення професійного
рівня суддів.**

**Підвищення прозорості діяльності суддів та рівня
їх відповідальності. Підвищення ефективності правосуддя
та оптимізація повноважень судів різних юрисдикцій.**

Напрямки діяльності 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 4.1

Реда Молієне та Марина Наумовська
Міжнародні експертки

Олена Овчаренко
Національна експертка

Жовтень 2019
Київ

Підписаний до друку 17.06.2020
Формат 60x84 1/8. Папір офс. №2. Офс. друк.
Умов. друк. арк. 17,67. Уч.-вид. л. 19,00.
Наклад 200 прим. Замовлення 1. Ціна вільна

Надруковано в ТОВ "Видавництво "Юстон"
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 36-а т: (044) 360-22-66, www.yuston.com.ua
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів
і розповсюджувачів видавничої продукції серія дк № 497 від 09.09.2015 р.