

СИСТЕМА ОЦІНЮВАННЯ РОБОТИ СУДДІВ В УМОВАХ СУДОВОЇ РЕФОРМИ¹**THE SYSTEM OF EVALUATING THE WORK OF JUDGES UNDER THE CONDITIONS OF THE JUDICIAL REFORM**

**Бондаренко О.С., д.ю.н., доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету**

**Уткіна М.С., к.ю.н.,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства
Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету**

Відповідно до основних правових принципів побудови демократичної держави, що знайшли своє закріплення у Конституції України, влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При чому всі гілки влади є рівними, адже функціонують на основі системи взаємних стримувань та противаг. Важливо відмітити, що роль судової влади у цьому владному трикутнику надзвичайно суттєва, адже саме на неї покладено завдання зі здійснення правосуддя, захисту правових принципів та захисту інтересів всієї держави і кожного окремого громадянина. Враховуючи значущість цього завдання, особливого значення набуває кадрове питання у судовій владі. Так, до особи, яка претендує на посаду судді висувається ряд освітніх, кваліфікаційних, моральних та психологічних вимог. Крім того, завдання держави за таких умов забезпечити не лише первинний кваліфікований добір суддів, а й розробити дієву систему заходів постійного моніторингу та оцінювання професійних та особистих якостей вже діючих суддів. В Україні це питання стоїть особливо гостро, оскільки рівень довіри до судової влади надзвичайно низький. Враховуючи викладене, розроблення та провадження дійсно ефективної системи оцінювання роботи суддів є надзвичайно важливим та нагальним завданням, що стало одним із пріоритетних під час чергового етапу судової реформи в Україні.

Наголошено, що запорукою ефективності оцінювання роботи суддів є визначення та належна реалізація критеріїв такого оцінювання. Методологія професійного оцінювання закріплена Рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2015 року № 14. Згідно з якою критеріями кваліфікаційного оцінювання судді є: 1) професійна компетентність; 2) особиста компетентність; 3) соціальна компетентність; 4) здатність підвищувати свій фаховий рівень; 5) здатність здійснювати правосуддя у суді відповідного рівня; 6) відповідність судді етичним критеріям; 7) відповідність судді антикорупційним критеріям.

Наголошено, що запровадження процедури оцінювання суддів як один із заходів судової реформи спрямоване на підвищення довіри до судової системи в цілому та окремих суддів зокрема. Поза тим, розроблення самої вимоги не є запорукою успіху, не менш важливим є і вибудування чіткої системи та раціональних механізмів оцінювання різними суб'єктами та відповідністю оцінювання засадам об'єктивності, гласності та прозорості. Чинні критерії оцінки роботи суддів, на нашу думку, є цілком виваженими, проте потребують процесуальної деталізації способів, методів та конкретних заходів їх реалізації.

Ключові слова: суди, судова влада, оцінювання суддів, корупція, судова реформа, Вищий антикорупційний суд, Вищий суд з питань інтелектуальної власності.

In accordance with the basic legal principles of building a democratic state, which have been enshrined in the Constitution of Ukraine, power is exercised based on its division into legislative, executive and judicial. Moreover, all branches of government are equal, because they function based on a system of mutual checks and balances. It is important to note that the role of the judiciary in this power triangle is extremely important because it is entrusted with the task of administering justice, protecting legal principles, and protecting the interests of the entire state and every individual citizen. Given the importance of this task, the issue of personnel in the judiciary is of particular importance. Thus, several educational, qualification, moral and psychological requirements are put forward to a person applying for the position of a judge. In addition, the task of the state under such conditions is to ensure not only the primary qualified selection of judges, but also to develop an effective system of measures for constant monitoring and evaluation of the professional and personal qualities of existing judges. In Ukraine, this issue is particularly acute, as the level of trust in the judiciary is extremely low. Considering the above, the development and implementation of a truly effective system for evaluating the work of judges is an extremely important and urgent task, which has become one of the priorities during the next stage of judicial reform in Ukraine.

It was emphasized that the key to the effectiveness of the evaluation of the work of judges is the definition and proper implementation of the criteria for such an evaluation. The professional evaluation methodology is established by the Decision of the Council of Judges of Ukraine dated December 11, 2015, No. 14. According to which, the criteria for the qualification evaluation of a judge are: 1) professional competence; 2) personal competence; 3) social competence; 4) the ability to improve one's professional level; 5) the ability to administer justice in a court of the appropriate level; 6) compliance of the judge with ethical criteria; 7) compliance of the judge with anti-corruption criteria.

It was emphasized that the introduction of the procedure for evaluating judges as one of the measures of judicial reform is aimed at increasing trust in the judicial system as a whole and individual judges. In addition, the development of the requirement itself is not a guarantee of success, it is equally important to build a clear system and rational mechanisms of evaluation by various subjects and compliance of the evaluation with the principles of objectivity, openness, and transparency. In our opinion, the current criteria for evaluating the work of judges are quite balanced, but they require procedural detailing of methods and specific measures for their implementation.

Key words: courts, judiciary, evaluation of judges, corruption, judicial reform, Higher Anti-Corruption Court, Higher Court on Intellectual Property.

Постановка проблеми. Відповідно до основних правових принципів побудови демократичної держави, що знайшли своє закріплення у Конституції України, влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. При чому всі гілки влади є рівними, адже функціонують на основі системи взаємних стримувань

та противаг. Важливо відмітити, що роль судової влади у цьому владному трикутнику надзвичайно суттєва, адже саме на неї покладено завдання зі здійснення правосуддя, захисту правових принципів та захисту інтересів всієї держави і кожного окремого громадянина. Враховуючи значущість цього завдання, особливого значення набуває

¹ Робота виконана в рамках проекту № 0120U100474 «Розробка методики взаємодії правоохоронних органів України щодо протидії легалізації злочинних доходів» 0120U100474

кадрове питання у судовій владі. Так, до особи, яка претендує на посаду судді висувается ряд освітніх, кваліфікаційних, моральних та психологічних вимог. Крім того, завдання держави за таких умов забезпечити не лише первинний кваліфікований добір суддів, а й розробити дієву систему заходів постійного моніторингу та оцінювання професійних та особистих якостей вже діючих суддів. В Україні це питання стоїть особливо гостро, оскільки рівень довіри до судової влади надзвичайно низький. Так, українським судам повністю довіряє 1,7% українців. Це лише трохи більше, ніж російським ЗМІ (0,7%) і політичним партіям (1,6%). Скоріше довіряють судам ще 11,3%. При цьому 40,6% не довіряють судам взагалі, а 37,4% скоріше не довіряють [1]. Враховуючи викладене, розроблення та провадження дійсно ефективної системи оцінювання роботи суддів є надзвичайно важливим та нагальним завданням, що стало одним із пріоритетних під час чергового етапу судової реформи в Україні.

Метою статті є адміністративно-правова характеристика системи оцінювання роботи суддів в умовах судової реформи.

Виклад основного матеріалу. Вражаючі кількісні показники громадської недовіри до суддів змушували до проведення нових і нових етапів судової реформи. Пріоритетами чергового етапу, що триває й нині, безперечно стали: 1) підвищення рівня незалежності суддів суддівської; 2) удосконалення системи судового управління; 3) удосконалення системи добору та призначення суддів; 4) розроблення ефективних заходів підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату суду; 5) підвищення рівня результативності, підзвітності та гласності у діяльності суду в цілому і окремих суддів зокрема.

Оцінювання загалом є активним, системним, але водночас унікальним процесом. Існує також термін, який часто вживають разом із терміном «оцінювання» – «вимірювання» – для певної міри позначення вартості чогонебудь. Тобто саме оцінювання є кількісним показником якості [2, с. 172]. Стосовно оцінювання роботи суддів, то його необхідність закріплена на законодавчому рівні у Главі 2 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 9 цього Закону регулярне оцінювання судді упродовж перебування на посаді проводиться з метою виявлення індивідуальних потреб судді щодо вдосконалення, стимулювання його до підтримання кваліфікації на належному рівні та професійного зростання [3].

Ефективність оцінювання як чинника забезпечення незалежності та об'єктивності судової влади підтверджує той факт, що протягом 2015–2018 років після запровадження первинного кваліфікаційного оцінювання та обов'язкового електронного декларування понад 1,5 тис. суддів звільнилися за власним бажанням. Напевно, вони не хотіли, щоб їх оцінювали або повідомляли про їх доходи публічно, тому що їм було що приховувати [4].

Запорукою ефективності оцінювання роботи суддів є визначення та належна реалізація критеріїв такого оцінювання. Методологія професійного оцінювання закріплена Рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2015 року № 14. Згідно з якою критеріями кваліфікаційного оцінювання судді є: 1) Професійна компетентність; 2) особиста компетентність; 3) соціальна компетентність; 4) здатність підвищувати свій фаховий рівень; 5) здатність здійснювати правосуддя у суді відповідного рівня; 6) відповідність судді етичним критеріям; 7) відповідність судді антикорупційним критеріям [5].

Пропонуємо зосередити увагу на кожному з цих критеріїв. По-перше, професійна компетентність судді, яка полягає у знанні норм та принципів матеріального та процесуального права, а також вміння юридично грамотно та обґрунтовано виписувати судові рішення на основі аналітичного аналізу чинного законодавства. Ми, переконанні, що первинним критерієм оцінки роботи судді

має бути саме професійна компетенція, адже знання судді є основою його компетентності, результатом практичної та інтелектуальної діяльності, досвіду, входження в процес суспільного життя. Основною вимогою до особи, яка виявила намір бути суддею, є наявність ґрунтовних знань права та систематизованих знань закону, оскільки суддя повинен досконало вміти застосовувати законодавство у різних ситуаціях [6, с. 131].

Наприклад, відповідність критерію професійної компетентності кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду – це вміння здійснювати правосуддя в антикорупційному суді з відповідною спеціалізацією у кримінальних корупційних правопорушеннях і кримінальних правопорушеннях, пов'язаних із корупцією [7, с. 5]. Ключова роль критерію професійності, як правило, знаходить окреме законодавче закріплення, наприклад, ч. 1 ст. 33 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» чітко вказує, що суддею Вищого антикорупційного суду може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Вищому антикорупційному суді, а також відповідає іншим вимогам, встановленим законом [3].

По-друге, особиста компетентність (здатність робити щось якісно та ефективно в широкому форматі контекстів з високим ступенем саморегуляції, саморефлексії та самооцінки, зі швидким, гнучким та адаптивним реагуванням на динаміку зовнішніх обставин та навколишнього середовища; відповідність кваліфікаційним вимогам з урахуванням вимог місцевого та регіонального ринку праці; уміння виконувати спеціальні види діяльності та роботи залежно від поставлених завдань, проблемних кейсів тощо [8, с. 5].

Під час оцінки цього критерію до уваги беруться обсяги роботи, які виконує суддя: 1) кількість оскаржених рішень та підстави їх скасування; 2) кількість рішень, що стали підставою для винесення рішень міжнародними судовими установами та іншими міжнародними організаціями, якими встановлено порушення Україною міжнародно-правових зобов'язань, у тому числі переглянутих після встановлення такого порушення Верховним Судом України [5]; 3) дотримання суддею принципу розумних строків судочинства; 4) судове навантаження у порівнянні з іншими суддями певного регіону; 5) кількість скарг на дії судді та дисциплінарних стягнень, що до нього було застосовано.

По-третє, соціальна компетентність судді, влучною є позиція Ю. Меліхової, яка констатує, що для успішного виконання суддівських обов'язків недостатньо ґрунтовних правових знань. Для того щоб мати високий особистий професійний потенціал, судді повинні знати основні моральні правила, вимоги, імперативи та ідеали суспільства. Без цього неможливо вимагати від них дотримання вимог обов'язку і совісті в складних професійних і життєвих ситуаціях, здатності до моральної реакції і безупинного самовдосконалення. [6, с. 132]. Так, критеріями оцінки особистої компетентності є урівноваженість, стресостійкість та комунікативність судді. Врівноважений суддя здатний належним чином виконувати свої обов'язки в робочий час. У нього немає проблем з рідними, тому що він весь час проводить на роботі [9, с. 4]. Стресостійкість також є надзвичайно важливою в умовах, що судді перманентно потрібно вирішувати конфлікти різних рівнів та спілкуватися з особами з девіантними формами поведінки. Комунікативність також є запорукою швидкого та об'єктивного розгляду справи у судді, адже вміння судді знайти спільну мову з різними категоріями осіб суттєво сприяє розгляду справи.

По-четверте, здатність підвищувати свій фаховий рівень. На нашу думку, підвищення кваліфікації має бути не лише обов'язком судді хоча б один раз на кілька років підвищити свою кваліфікацію. Ми переконанні, що воно має відбуватися на постійній основі і ключове місце має

займати саме свідоме бажання судді до самоосвіти та саморозвитку. Ми живемо в епоху інформаційного суспільства, а тому багато сфер, у тому числі і підвищення кваліфікації може відбуватися в онлайн форматі та у асинхронному режимі, що у свою чергу суттєво спрощує можливості одержання інформації, її використання. Саме тому, доцільним є залучення суддів до онлайн підвищення кваліфікації хоча б один раз на пів року. При чому профілі та тематики подібних стажувань і підвищень кваліфікації можуть різними, починаючи від етичних, кваліфікаційних, антикорупційних вимог до суддів та працівників апарату суду і закінчуючи особливостями розгляду окремих категорій справ. Рівень залученості суддів у процес самоосвіти і самовдосконалення і має оцінюватися у цьому критерії.

По-п'яте, здатність здійснювати правосуддя у суді відповідного рівня та спеціалізації. При чому інформація про результати попередніх кваліфікаційних оцінювань судді, відображена у суддівському досьє. Завдання досьє – зібрати для засідателя інформацію про суддю та його роботу. Вся зібрана там інформація має певну мету [10]. Суддівське досьє формується відповідальним структурним підрозділом комісії протягом десяти робочих днів після офіційного отримання комісією копії указу Президента, яким суддю призначено на посаду вперше. Ведення суддівського досьє, надсилання запитів для наповнення суддівського досьє, наповнення та оновлення суддівського досьє за результатами отриманої інформації забезпечуються відповідальним структурним підрозділом. Для підтримання суддівського досьє в актуальному стані відповідальним структурним підрозділом забезпечується систематичне оновлення інформації. Структурним підрозділом комісії впродовж десяти робочих днів, після надання інформації та відповідних документів, забезпечується внесення даних до суддівського досьє. Комісія затверджує графік надання інформації та документів для наповнення суддівського досьє, який оприлюднюється на її офіційному веб-сайті та доводиться до відома володільців відповідної інформації [11].

По-шосте, відповідність судді етичним критеріям. До етичних критеріїв належать правила суддівської етики, чесність, справедливість, неупередженість тощо. Суддя як особа на яку покладено особливі функції має бути високопородною людиною з принциповими переконаннями відносно фундаментальності рівності громадян. Окрім поваги до права, йому має бути притаманна повага до моральних цілей та орієнтирів суспільства. Не має бути жодних сумнівів відносно чесності, неупередженості та об'єктивності судді від зовнішніх та внутрішніх факторів. Суддя має виносити рішення на основі законності та внутрішнього переконання стосовно справедливості, сутності добра і зла, порядності, чесності тощо. Нівелювання загальнолюдських цінностями ладне деформувати особистість судді, а відтак вплинути на його гуманність та «розумність» ухвалених ним рішень.

По-сьоме, відповідність судді антикорупційним критеріям. Корупція є основним фактором недовіри до судової системи. Саме тому оцінка цього критерію має бути максимальною прискіплива. Додатковим фактором, що змусив сумніватися у бажанні суддів протистояти корупції стало рішення Конституційного Суду України про визнання норми про декларування недостовірної інформації неконституційною [12, с. 330]. Важливо констатувати, що

судді мають особливий правовий статус і тому є спеціальними суб'єктами кримінального права. Адже їхні права та обов'язки визначаються окремим Законом України «Про судоустрій і статус суддів»; на посаду судді призначається лише той, хто відповідає встановленим вимогам закону; більшість заходів забезпечення кримінального провадження до них не можуть бути застосовані. Тому ми вважаємо, що корупція в судовій системі неминуче породжує недовіру до органів влади в цілому, людина не може почуватися в безпеці, бо не вірить у законні можливості захисту свого порушеного права [13, с. 210].

Для визначення наявності чи відсутності «корупційних ризиків» комісія отримує інформацію від Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, Офісу Генерального прокурора України, яка доповнює суддівське досьє. Крім того, Вища кваліфікаційна комісія суддів направляє запити в Державної фіскальної служби України, Міністерства юстиції України, Державної аудиторської служби, Міністерства внутрішніх справ та Ради суддів України. При цьому такі заходи не передбачені чинним законодавством, а більшість із перелічених органів не є органами, уповноваженими законом складати судові документи. Вища кваліфікаційна комісія суддів також не є органом, до компетенції якого входить оцінка відповідності нерухомого майна судді задекларованому майну та перевірка законності походження коштів судді чи члена його сім'ї [14]. Тому, дуже важливо на законодавчому рівні закріпити не лише необхідність антикорупційної перевірки, а й чітко визначити компетенцію контролюючих органів та заходи, які вони можуть реалізувати в межах антикорупційного моніторингу суддів.

З метою удосконалення процесу та якості оцінювання діяльності суддів у 2020 р. було зареєстровано проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших Законів України щодо відсторонення від здійснення правосуддя суддів. Проте за результатами антикорупційної перевірки законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції визначило ряд факторів, що сприяють корупції: 1) призначення кандидата на посаду судді без рекомендації Вищої кваліфікаційної комісії фактично звільняє від відповідальності окремих суддів від проходження кваліфікаційного оцінювання. Так само не виправдано надаються преференції суддям, термін повноважень яких уже закінчився, оскільки вони можуть бути призначені без проведення відбору; 2) переоцінка для тих суддів, щодо яких Вища рада правосуддя вже подала заяву про звільнення, надає Вищій раді правосуддя дискреційні повноваження. Це знецінює рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів та створює умови для необгрунтованої переоцінки [15].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, запровадження процедури оцінювання суддів як один із заходів судової реформи спрямоване на підвищення довіри до судової системи в цілому та окремих суддів зокрема. Поза тим, розроблення самої вимоги не є запорукою успіху, не менш важливим є і вибудування чіткої системи та раціональних механізмів оцінювання різними суб'єктами та відповідністю оцінювання засадам об'єктивності, гласності та прозорості. Чинні критерії оцінки роботи суддів, на нашу думку, є цілком виваженими, проте потребують процесуальної деталізації способів, методів та конкретних заходів їх реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Чижик Г. Чому судам досі довіряють лише 1,7% українців, і що з цим робити. *Українська правда*. 2021. 11 січня. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/01/11/7279542/> (дата звернення: 14.10.2022).
2. Марчук С. С. Науково-теоретичні аспекти контролю і оцінювання навчальної успішності. *Вісник Запорізького національного університету. Серія Педагогічні науки*. 2008. № 1. С. 170–176.
3. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 чер. 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 31. Ст. 545.
4. 7 міфів про реформування судової системи. *Фундація DEJURE* : вебсайт. URL: https://dejure.foundation/sim_mifiv_sudovou_reformy (дата звернення: 13.10.2022).

5. Порядок та методологія кваліфікаційного оцінювання судді : Рішенням Ради суддів України від 11 грудня 2015 року № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr014414-15/sp:max50:nav7:font2#n12> (дата звернення: 13.10.2022).
6. Меліхова Ю. А. Морально-професійна культура судді. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: *Філософія, філософія права, політологія, соціологія*. 2014. № 4. С. 130–139.
7. Малетов Д. В. Щодо поняття «компетентність» судді вищого антикорупційного суду. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6 (35). С. 3–7.
8. Головань С. М. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С. 23–30.
9. Зінченко О. В., Курій Н. М., Лічман Л. Г., Малєєв А. Ю., Панченко О. О., Шамрай О. В., Кравчук О. В. Навчально-методичний посібник для кандидатів на посаду судді та суддів «Управління часом у суддівській діяльності». Київ : ТОВ «Фарбований лист», 2016. 53 с.
10. Кравчук В. Які відомості потраплятимуть до досьє і як вони оцінюватимуться ВККС. *Закон і бізнес*. 2015. URL: <https://zib.com.ua/ua/117261.html> (дата звернення: 13.10.2022).
11. Про затвердження Положення про порядок ведення суддівського досьє : Рішенням Ради суддів України від 5 червня грудня 2015 року № 14. URL: https://zib.com.ua/ua/117275-rada_suddiv_zatverdila_porjadok_vedennya_suddivskogo_dose.html (дата звернення: 13.10.2022).
12. Резнік О. М., Бондаренко О. С. Визнання норми про декларування недостовірної інформації неконституційною як прояв дискредитації антикорупційної реформи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 330–333. URL: http://www.lsej.org.ua/7_2020/85.pdf.
13. Бондаренко О. С., Куліш А. М. Право на судовий захист: судова корупція як прояв дискримінації. *Наше право*. 2022. № 1. С. 209–213. http://nashe-pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/NP-2022-1/NP_2022_1_209.pdf
14. Желтобрюх І. А. Первинне кваліфікаційне оцінювання суддів як складова судової реформи в Україні. *Шостий апеляційний адміністративний суд*. вебсайт. <https://baas.gov.ua/ua/proekty/articles/zh/2442-pervinne-kvalifikatsijne-otsinyuvannya-suddiv-yak-skladova-sudovoji-reformi-v-ukrajini.html> (дата звернення: 13.10.2022).
15. Законопроект, яким пропонується врегулювати оцінювання суддів, містить корупціогенні фактори – антикорупційна експертиза НАЗК: вебсайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zakonoprojekt-yakym-proponuyetsya-vregulyuvaty-otsinyuvannya-suddiv-mistytkorupsiogenni-factory-antikoruptsiyna-ekspertyza-nazk/> (дата звернення: 14.10.2022).