

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДОВОЇ СИСТЕМИ НА ЕТАПІ ВІДБОРУ НА ПОСАДУ СУДДІ**FEATURES OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE JUDICIAL SYSTEM AT THE JUDGE SELECTION STAGE**

**Миронюк Р.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ**

**Лученко Д.В., д.ю.н., професор,
проректор з наукової роботи
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого**

У статті здійснено аналіз правових засад громадського контролю за діяльністю судової системи на етапі відбору на посаду судді, виокремлено практику залучення громадськості до відбору суддів в окремих зарубіжних країнах, запропоновано шляхи удосконалення правових засад та практики участі громадськості у процедурі відбору на посаду судді.

В результаті дослідження встановлено, що серед найбільш дієвих форм та способів громадського контролю за діяльністю суддів в Україні можна виділити: 1) моніторинг способу життя судді, який здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; 2) діяльність громадської ради доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання та ін. Встановлено, що з метою підвищення рівня громадського контролю за діяльністю судів на етапі добору на посаду судді, і для прозорості цієї процедури доцільним є запровадження процедури проведення громадського брифінгу кандидата на посаду судді (особливо коли він є діючим суддею і претендує на вищу судову посаду) за розсудом кандидата, а також доцільним є внесення змін до окремих положень Закону України «Про судоустрій та статус судів», зокрема: статтю 86 «Отримання інформації під час проведення кваліфікаційного оцінювання» доцільно доповнити п. 8 такого змісту «Вища кваліфікаційна комісія суддів України формує на своєму офіційному сайті сторінку «довіри до суддів та кандидатів на посаду судді» на якій шляхом ідентифікації реєструються заяви громадян з приводу характеристики судді (кандидата на посаду судді) щодо його професійної діяльності, доброчесності, майнових статків, та інших положень що їх характеристики, які мають бути розглянуті не пізніше 10 діб з моменту реєстрації з наданням відповіді заявникам та оприлюдненням її на даному електронному ресурсі».

Ключові слова: громадський контроль, діяльність судової системи, відбір на посаду судді, процедура відбору на посаду суду, участі громадськості у процедурі відбору на посаду судді.

The article analyzes the legal basis of public control over the activities of the judicial system at the stage of selection for the position of a judge, highlights the practice of involving the public in the selection of judges in certain foreign countries, suggests ways to improve the legal basis and practice of public participation in the procedure of selection for the position of a judge.

As a result of the study, it was established that among the most effective forms and methods of public control over the activities of judges in Ukraine, the following can be distinguished: 1) monitoring of the judge's lifestyle, which is carried out in order to establish the conformity of the judge's standard of living with the property he and his family members have and received them income; 2) the activity of the Public Council of Integrity, which is formed to assist the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine in establishing the compliance of a judge (candidate for the position of judge) with the criteria of professional ethics and integrity for the purposes of qualification evaluation, etc. It was established that in order to increase the level of public control over the activity of courts at the stage of selection for the position of a judge, and for the transparency of this procedure, it is appropriate to introduce a procedure for conducting a public briefing of a candidate for the position of judge (especially when he is an active judge and applies for a higher judicial position) discretion of the candidate, and it is also appropriate to amend certain provisions of the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Courts», in particular: article 86 «Receiving information during the qualification assessment» it is appropriate to add paragraph 8 with the following content «The Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine forms on its official website, the page «trust in judges and candidates for the position of judge» on which, by means of identification, statements of citizens are registered regarding the characteristics of a judge (candidate for the position of judge) regarding his professional activity, integrity, property assets, and other provisions related to their characteristics, which have to be considered no later than 10 days from the moment of registration with the provision answers to applicants and publishing them on this electronic resource».

Key words: public control, activity of the judicial system, selection for the position of a judge, selection procedure for a court position, public participation in the procedure for selection for the position of a judge.

Актуальність тематики статті. Судова система будь-якої демократичної країни як і інші сектори публічної влади формується громадськістю а відповідно підконтрольна та підзвітна їй. У зв'язку з цим питання ефективного, неупередженого громадського контролю за діяльністю судів є дотичним до питання дотримання прав і свобод громадян, як складової демократичного суспільства та місця України на світовій арені. Ідея громадського контролю за публічною владою закладена в ст. 38 Конституції України, як реалізація принципу участі громадян в управлінні державними справами [1], однак не знайшла там деталізації, що породжує різні науково обґрунтовані або і просто запозичені з інших правових систем положення щодо інтерпретації різних форм громадського контролю за органами публічної влади в Україні в цілому і за судовою системою, зокрема. Окремі положення щодо реалізації форм

та методів громадського контролю за діяльністю судів знайшли своє часткове закріплення в Законі України «Про судоустрій та статус судів» [2], зокрема: в ст. 11 «Гласність і відкритість судового процесу» стосовно участі громадян та ЗМІ в судовому засіданні, проведення в залі судового засідання фотозйомку, відео- та аудіозапис з використанням портативних відео- та аудіотехнічних засобів, ознайомлення з рішенням судів через електронний ресурс Єдиного державного реєстру судових рішень, отримання інформації про діяльність суду з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг, у тому числі з використанням мобільного застосунку Порталу Дія; в ст. 87 «Громадська рада доброчесності» стосовно діяльності громадської ради доброчесності з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді)

критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Однак законом лише частково урегульовано питання громадського контролю за діяльністю судів, нормативного закріплення зазнали лише окремі вищевказані його форми, в той же час поза межами правового поля залишилися питання громадського контролю за діяльністю судової системи на етапі відбору на посаду судді, а саме механізмів звернення громадян до органів, які здійснюють відбір суддів за виявленими фактами недоброчесності кандидатів на посаду судді та порядку розгляду таких звернень, можливостей звернення громадян до кандидата на посаду судді для отримання відповідей на питання його професійної діяльності, етики, політичної незаангажованості (під час проведення брифінгів громадськості з кандидатом на посаду судді) та ін. Необхідність запровадження окремих вищезазначених форм громадського контролю за діяльністю суддів закріплено в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, яка затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021[3].

З урахуванням зазначено в межах наукової статті нами будуть поставлені та виконанні наступні *дослідницькі завдання*: здійснено аналіз правових засад громадського контролю за діяльністю судової системи на етапі відбору на посаду судді, виокремлено практику залучення громадськості до відбору суддів в окремих зарубіжних країнах, запропоновано шляхи удосконалення правових засад та практики участі громадськості у процедурі відбору на посаду судді.

Стан дослідження тематики статті. Так аналіз наукових джерел дає можливість виокремити окремі сучасні наукові праці, які в різній мірі були присвячені дослідженню глибини змісту громадського контролю за діяльністю органів публічної влади в цілому і судової системи, зокрема, а саме роботи: Денисюка С.Ф., Гарашука В.М. Сківського І.О., Наливайко Т.В., І. М. Кравченко, Коломоєць Т.О., Олійника В. М. та ін. В той же час узагальнення системи форм, засобів та методів громадського контролю за діяльністю судів здійснено не було, дослідженню піддавались лише окремі його форми. Такий певний вакуум у цій сфері зумовлює доцільність виокремлення засобів громадського контролю за діяльністю судової системи на етапі відбору на посаду судді, що і складає предмет дослідження в межах даної статті.

Виклад основних положень. В 2015 році з прийняттям Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 було започатковано черговий виток судової реформи [3] одне із основних завдань якої стало удосконалення процедури якісного добору на посаду судді на конкурсних засадах, з чіткими, прозорими та законодавчо визначеними етапами такої процедури та здійснення громадського контролю за діяльністю судів.

Громадський контроль за діяльністю суддів це визначена законом діяльність представників громадськості спрямована на перевірку (спостереження, нагляд) за законністю здійснення судьями судочинства з урахуванням дотримання принципів врахування громадської думки при формуванні суддівського корпусу, гласності і відкритості судового процесу, доступності громадян до судового процесу, відкритості та доступності до судових рішень.

Завданнями громадського контролю за діяльністю суддів є: отримання точної і повної інформації щодо діяльності суддів; сприяння підвищенню ефективності роботи суддів; поширення серед громадськості соціально значущої функції судів; підтримання іміджу суддівської діяльності та престижу роботи судді; забезпечення прозорого відбору кадрів для судів, їх переміщення та іншого просування по службі; підвищення рівня законності забезпе-

чення прав і свобод громадян в діяльності суддів; покращення умов та порядку надання суддівських послуг.

Серед найбільш дієвих форм та способів громадського контролю за діяльністю суддів в Україні можна виділити: 1) моніторинг способу життя судді, який здійснюється з метою встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам; 2) повна перевірка декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка подається суддею, полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення; 3) діяльність громадської ради доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання та ін.

Саме Громадська рада доброчесності (далі – ГРД) починаючи з 2015 року стала новим суб'єктом консолідації активної фахової громадськості основна мета діяльності якої є сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (далі – ВККСУ) у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання, яка закріплена в ст. 87 Закону України «Про судоустрій та правовий статус суддів» [2].

До повноважень ГРД Законом віднесено: збір, перевірка та аналіз інформації щодо судді (кандидата на посаду судді); надання ВККСУ інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді); надання, за наявності відповідних підстав, ВККСУ висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє; прийняття участі через свого делегата у засіданні ВККСУ щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді); створює інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді та здійснює перевірку інформації, яка там реєструється. Упустимо процедуру формування складу ГРП, що не є предметом нашого дослідження, а звернемо увагу на правову природу даного органу. Аналіз порядку її формування, визначеного в законі дає можливість стверджувати, що ГРД є орган самоврядування представників громадських об'єднань, тобто по суті громадською організацією яка здійснює свою діяльність на засадах приватно-державного партнерства, надаючи допомогу ВККСУ у формування доброчесного складу суддів, адже її статус частково закріплено на рівні закону. Однак не має підстав вести мову про те, що ГРД є суб'єктом, якому державою було делеговано владні повноваження; її діяльність відповідає меті та порядку діяльності громадського об'єднання, правовий статус якого урегульовано Законом України «Про громадські об'єднання» [4]. Такий висновок можна зробити у тому числі з аналізу Регламенту Громадської ради доброчесності, схваленому рішенням Громадської ради доброчесності № 1/2016 від 23.11.2016, що розміщений на її сайті і є по-суті об'єднанням статутних вимог та процедур діяльності цього об'єднання професійного спрямування [5]. Визначення правового статусу цього суб'єкту важливо з позиції впливу на діяльність ВККСУ щодо прийняття рішення в процесі добору на посаду судді та можливостей його оскарження.

Відповідно до положень ст. 88 Закону ГРД надає, за наявності відповідних підстав, ВККС висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє. В свою чергу, ВККС розглянувши та долучивши до досьє кандидата в судді висновок ГРД

про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами (із 16 членів), тобто $\frac{3}{4}$ голосів.

Здійснивши аналіз повноважень ГРД в попередніх дослідженнях ми приходимо до висновку, що діяльність ГРД щодо надання висновку про відповідність (невідповідність) судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання носить дорадчий характер, вона не наділена владними, управлінськими, організаційно-розпорядчими повноваженнями щодо прийняття рішення, вчинення дії чи бездіяльності, які напряму впливають на можливість реалізації прав і свобод громадян та покладення на них обов'язків, а відповідно не є суб'єктом владних повноважень, рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії чи бездіяльність якого, відповідно до статті 17 КАСУ оскаржуються у порядку адміністративного судочинства [6, с. 65].

Пишида М.М. здійснивши на монографічному рівні дослідження процедур добору на посаду судді в Україні, приходять до висновку про те, що «ГРД не є суб'єктом владних повноважень, рішення якого, відповідно до статті 17 КАСУ можуть бути оскаржені у порядку адміністративного судочинства свідчать наступні фактори» [7, с. 73]. Слід підтримати аргументи автора, які покладені в основу такого твердження, а саме: «відсутній принаймні хоч один нормативно-правовий акт (інструкція, положення та ін.), який закріплював би правовий статус цього дорадчого органу, зокрема навіть статуту, який хоч і не визначає правовий статус суб'єкта публічного чи приватного права а регулює внутрішню організаційну його діяльність; відповідно до п.3 ч. 6 ст. 87 Закону ГРД надає, за наявності відповідних підстав, ВККС висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє. Даний висновок не є адміністративним актом – рішенням (правовим актом) індивідуальної дії, прийнятим адміністративним органом та спрямованим на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб). Таким чином він не є документальною підставою подання адміністративного позову та не може бути оскаржений до суду» [7, с. 74].

Слід врахувати положення ч. 4 ст. 85 Закону, відповідно до якого висновок ГРД є не обов'язковим документом формування досьє кандидата на посаду судді, а залучається лише у разі «його наявності». Однак за його наявності, відповідно до ч. 1 ст. 88 Закону ВККС під час кваліфікаційного оцінювання кандидата на посаду судді зобов'язана прийняти до уваги та розглянути висновок ГРД щодо відповідності (чи невідповідності) його критеріям професійної етики та доброчесності.

В той же час, відповідно до положення даної норми ВККС при прийнятті рішення про підтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді може, у порядку визначеному Законом врахувати або не врахувати висновок ГРД.

Таким чином, висновок ГРД не є обов'язковою складовою досьє кандидата на посаду судді, формування і дослідження якого є обов'язковим етапом кваліфікаційного оцінювання ні рішенням, яке зумовлює обов'язок ВККС прийняти рішення про підтвердження або не підтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді, тобто не є самостійним адміністративним актом, який підлягає оскарженню до суду.

Аналогічного висновку приходять міжнародні експерти. Так, в підготовленому професором, доктором права Діаною Ковачевою, міжнародним експертом Ради Європи висновку щодо Регламенту громадської ради доброчесності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зазначено, що «ГРД лише сприяє роботі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в питаннях кваліфікаційного оцінювання суддів, але ГРД не може виносити остаточного рішення щодо доброчесності або професійної етики окремого судді. Це положення відповідає європейським стандартам і, зокрема, § 37 Висновку КРЕС № 3: «З метою захисту суддівської незалежності, оцінювання повинно проводитися переважно суддями», і цей принцип має застосовуватися під час ухвалення остаточного рішення про призначення суддів та кандидатів на посаду судді в Україні [8].

Окрім того слід врахувати положення ч. 2 ст. 266 КАСУ відповідно до якого адміністративні справи щодо оскарження законності актів Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядаються у порядку спрощеного позовного провадження Верховним Судом у складі колегії Касаційного адміністративного суду не менше ніж з п'яти суддів попри те, що вони є актами індивідуальної дії [9].

Якщо в основу рішення ВККС про підтвердження або не підтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами його кваліфікаційного оцінювання було покладено аргументи визначені у висновку ГРД вони будуть кваліфікуватись виключно як приводи та підстави оскарження в суді.

На підставі вищезазначеного доцільно прийти до таких висновків: 1) надання висновку ГРД про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності не є владною управлінською функцією, як і будь-яка інша діяльність даного дорадчого органу; 2) висновок ГРД про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності не є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке може бути оскаржене до суду.

Окреме питання стосується розширення можливостей реалізації громадського контролю за діяльністю судів на етапі добору на посаду судді. По-сутті, як було зазначено вище громадськість дотично може впливати на формування суддівського корпусу лише через ГРД, що обмежує засоби громадського контролю за діяльністю судів. В той же час зарубіжне законодавство та практика відбору на посаду суддів дає можливість розширення таких можливостей. Орієнтиром в цьому сенсі є доволі поширена практика «громадських слухань», яка повсякчас застосовується в Німеччині і поширюється на випадки залучення громадськості до обговорення важливих питань функціонування різних сфер життєдіяльності від обговорення можливостей та доцільності будівництва об'єктів житлової та комерційної забудови до обрання посадовця на посаду. Така практика властива і в системі судочинства. Так, відповідно до «Німецького закону про суддів» кандидат на посаду судді Окружного (земельного) суду має провести брифінг для громадськості, на якому громадяни мають можливість поспілкуватись з кандидатом, пересвідчитись в його компетентності, дотриманні етичних норм, доброчесності та обізнаності в обов'язках, які він буде мати перебуваючи на посаді судді [10, с. 12]. В той же час громадяни мають право протягом місяця з моменту проведення брифінгу з кандидатом на посаду судді задати йому запитання та отримати відповіді через його офіційні електронні ресурси в тому числі через електронну пошту, надати інформацію на кандидата до комісії яка здійснює відбір суддів, проводить їх оцінювання та готує подання на призначення судді. Вважаємо цей досвід це прямий приклад реалізації демократичних

засад відбору на посаду судді і його доцільно запровадити в Україні.

Висновок. З урахуванням вищезазначеного на сьогодні очевидно помітна динаміка росту суспільного інтересу до процедури формування суддівського корпусу, що зумовлює необхідність підвищення рівня громадського контролю за діяльністю судів на етапі добору на посаду судді, і для прозорості цієї процедури доцільним є запровадження процедури проведення громадського брифінгу кандидата на посаду судді (особливо коли він є діючим суддею і претендує на вищу судову посаду) за розсудом кандидата, а також доцільним є внесення змін до окремих положень Закону України «Про судоустрій

та статус судів», зокрема: статтю 86 «Отримання інформації під час проведення кваліфікаційного оцінювання» доцільно доповнити п. 8 такого змісту «Вища кваліфікаційна комісія суддів України формує на своєму офіційному сайті сторінку «довіри до суддів та кандидатів на посаду судді» на якій шляхом ідентифікації реєструються заяви громадян з приводу характеристики судді (кандидата на посаду судді) щодо його професійної діяльності, доброчесності, майнових статків, та інших положень що їх характеристики, які мають бути розглянуті не пізніше 10 діб з моменту реєстрації з наданням відповіді заявникам та оприлюдненням її на даному електронному ресурсі».

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про судоустрій та правовий статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII: *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Про затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: Указ Президента України від 20 травня 2015 року № 276. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Стор. 38. Ст. 1267.
4. Про громадські об'єднання: Законом України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013 № 1. Ст. 1.
5. Про схвалення Регламенту Громадської ради доброчесності: Рішення Громадської ради доброчесності № 1/2016 від 23.11.2016. URL: https://grd.gov.ua/wpcontent/uploads/data/files/docs/Reglament%20GRD_vid%2021.01.2018.pdf (дата звернення: 12.03.2023).
6. Миронюк Р.В. Правова природа рішень ГРД ВККС України для адміністративного судочинства друк. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (17.11.2017 р., Одеса, ОДУВС). С. 64–66.
7. Пищида М.М. Адміністративно-правове регулювання процедур добору на посаду судді в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2021. 220 с.
8. Висновок щодо Регламенту громадської ради доброчесності: Підготовлений професором, доктором права Діаною Ковачевою, міжнародним експертом Ради Європи (10 квітня 2017 р.). URL: <https://rm.coe.int/opinion-diana-public-council-of-integrity-uk-copy/1680727bdf> (дата звернення: 12.03.2023).
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
10. Підбір суддівських кадрів і дисциплінарна відповідальність суддів: Матеріали семінару тренінгу. Проект «Україна: верховенство права». Київ, 12–13 лютого 2007 року. 2007. 21 с.