

ПЕРЕВІРКА НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Назаров Іван Володимирович,

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу публічно-правових досліджень
Інституту правотворчості та науково-правових експертиз
Національної академії наук України



У статті аналізуються наукові точки зору та обсяг нормативного регулювання переліку органів судової гілки влади України. Обумовлюється потреба конкретизації переліку відповідних органів на законодавчому рівні. Надається пояснення про те, що зазначена інформація має значення під час аналізу та оцінки вже зроблених кроків у питанні впровадження перевірки на доброчесність під час формування суддівського корпусу та органів судової влади. В подальшому звертається увага на правовий статус та межі повноважень щодо перевірки на доброчесність: Громадської ради доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України під час встановлення відповідності кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності; Етичної ради, що утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності; Конкурсної комісії, що є допоміжним органом Вищої ради правосуддя та утворюється для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, перевірки кандидатів на відповідність критеріям доброчесності та професійної компетентності; Дорадчої групи експертів, що утворюється з метою сприяння суб'єктам призначення суддів Конституційного Суду України в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України. На підставі проведеного аналізу формулюється висновок про те, що перелік суб'єктів, уповноважених перевіряти на предмет доброчесності як кандидатів, так і членів (у ряді випадків) органів судової влади, та перелік методик, правил та процедур їх реалізації викликає сумніви в їх доречності та ефективності. Наводяться питання, які потребують вирішення під час оптимізації правил та способів перевірки на доброчесність в межах органів судової влади. Пропонується механізм оптимізації шляхом: уніфікації правил та процедур в межах перевірки на доброчесність кандидатів до органів судової влади, суддів, членів органів суддівського врядування; об'єднання органів, створених для оцінки кандидатів до органів судової влади на відповідність критеріям доброчесності; деталізація правового статусу відповідних органів.

Ключові слова: судова влада, суд, Конституційний Суд України, доброчесність, суддя.

Nazarov Ivan. Integrity check as a tool for ensuring the institutional capacity of the judiciary

The article analyzes the scientific points of view and the scope of regulatory regulation of the list of bodies of the judicial branch of government of Ukraine. The need to specify the list of relevant bodies at the legislative level is determined. An explanation is provided that the specified information is important during the analysis and assessment of the steps already taken in the issue of implementing integrity checks during the formation of the judicial corps and judicial bodies. Further, attention is drawn to the legal status and limits of authority regarding integrity checks: Public Integrity Council under the High Qualification Commission of Judges of Ukraine when establishing the compliance of candidates with the criteria of professional ethics and integrity; The Ethics Council, established to assist the bodies that elect (appoint) members of the High Council of Justice in establishing the compliance of candidates for the position of member of the High Council of Justice with the criteria of professional ethics and integrity; The Competition

Commission, which is an auxiliary body of the High Council of Justice and is formed to conduct a competition for the position of a member of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine, and to verify candidates for compliance with the criteria of integrity and professional competence; Advisory Group of Experts, established to assist the subjects of appointment of judges of the Constitutional Court of Ukraine in assessing the moral qualities and level of competence in the field of law of candidates for the position of judge of the Constitutional Court of Ukraine. Based on the analysis conducted, a conclusion is formulated that the list of subjects authorized to check the integrity of both candidates and members (in some cases) of judicial bodies, and the list of methods, rules and procedures for their implementation raise doubts about their relevance and effectiveness. Issues that need to be resolved when optimizing the rules and methods of checking integrity within the judicial bodies are presented. An optimization mechanism is proposed by: unifying the rules and procedures within the integrity check of candidates for judicial bodies, judges, members of judicial governance bodies; unifying the bodies created to assess candidates for judicial bodies for compliance with integrity criteria; detailing the legal status of the relevant bodies.

Key words: *judiciary, court, Constitutional Court of Ukraine, integrity, judge.*

На сьогодні в Україні питання перевірки на доброчесність в контексті доступу до професії в судовій гілці влади є надзвичайно актуальним, отримало широке поширення, активно розвивається та поступово змінюється. Варто зазначити, що реалізована у законодавстві ідея обов'язковості стадії перевірки на доброчесність під час добору суддівських кадрів та формуванні органів суддівського врядування має не лише прихильників. Так само впевнений у тому, що зазначена стадія потребує вдосконалення і навіть уніфікації певних правил і процедур, на що і має бажання звернути увагу.

Проблематиці формування суддівського корпусу, забезпечення незалежності суддів та судової влади в Україні приділяли увагу у своїх роботах такі вчені, як В. Ф. Бойко, В. Д. Бринцев, Ю. М. Грошевий, В. В. Городовенко, І. Б. Іваночко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, А. О. Мельников, М. М. Михеєнко, Л. М. Москвич, С. В. Прилуцький, О. Б. Прокопенко, А. О. Селіванов, В. В. Сердюк та ін. Але питанню перевірки на доброчесність, яке пов'язано з усіма іншими, переліченими вище, на сьогодні уваги приділяється недостатньо, що і обумовлює потребу не лише наукового дослідження а й розробки відповідних змін до законодавства України.

І, враховуючи назву статті, доцільним буде розпочати із спроби визначити коло органів, які формують судову гілку державної влади в Україні. В цьому контексті варто зазначити, що більшість вчених дотримуються точки зору, що поняття «судова влада», «правосуддя» та «суд»

не є тотожними. При цьому раніше майже не розглядалось питання, чи входять до складу судової влади, крім судів і суддів, інші суб'єкти. Головним чином судову владу визначали як вид державної діяльності, який здійснюється тільки судом [1, с. 5, 7; 2, с. 151]. Але поступово ставлення до судової влади змінювалось як у законодавця, так і в науковій доктрині. Наприклад, В. В. Сердюк зазначав, що діяльність судової влади не обмежується правосуддям, а потребує також здійснення додаткових видів діяльності (для кадрового, інформаційно-аналітичного, наукового забезпечення), правда вважав, що не можна таку додаткову діяльність ставити на один рівень по значимості з правосуддям [3, с. 44–45]. А В. С. Смородинський, оцінюючи питання з іншого кута зору, підкреслював, що первинним суб'єктом судової влади є народ як єдине джерело державної влади. Інші суб'єкти судової влади є вторинні та поділяються за кількісною ознакою на індивідуальні (суддя), та колективні (суд) [4, с. 70–78].

Не дає нам однозначної відповіді на питання визначення виключного переліку суб'єктів судової влади й аналіз діючого законодавства України. Так, при перегляді Основного Закону виявляється, що розділ VIII Конституції, «Правосуддя», містить такі тези: (а) правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (ст. 124); (б) судоустрій в Україні визначається законом, Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані

суди, діють адміністративні суди, створення надзвичайних та особливих судів не допускається (ст. 125); правосуддя здійснюють судді, у визначених законом випадках – за участю присяжних (ст. 127); для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до закону діє суддівське самоврядування (ст. 130-1); в Україні діє Вища рада правосуддя, відповідно до закону в системі правосуддя утворюються органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, оцінювання, розгляду справ щодо їх дисциплінарної відповідальності, фінансового та організаційного забезпечення судів (ст. 131); в Україні діє прокуратура (ст. 131-1); в Україні діє адвокатура (ст. 131-2). А також є окремий Розділ XII Конституційний Суд України.

Тобто Конституція України дає такий перелік суб'єктів, які є учасниками правосуддя або які долучаються для забезпечення правосуддя. Але цей перелік суб'єктів (учасників) не є таким, що точно визначає перелік органів судової влади у розумінні статті 6 Конституції України і тому на рівні законодавства це питання залишається відкритим. Саме тому наукова доктрина може пропонувати свої варіанти, а автор статті залишається при своїй думці, що правосуддя – це головне завдання, напрямок діяльності та мета судової влади, але органи судової влади та суб'єкти, що приймають участь у здійсненні правосуддя – це різні категорії та, відповідно, судова влада не повинна асоціюватися лише із судовою системою, а суди – це не єдині органи судової влади. Судова влада здійснює не тільки правосуддя та до її складу входить не тільки судоустрій країни. Наскільки важлива наявність повноцінної судової влади у країні і правосуддя для демократичного суспільства, настільки ж необхідне гарантоване їй повноцінне суддівське самоврядування, кадрове, фінансове та інше забезпечення судової влади. Указані елементи взаємозалежні і тому мають перебувати у межах однієї гілки влади. Саме тому органи суддівського врядування, органи суддівського самоврядування, Державна судова адміністрація мають бути закріплені у складі судової влади поряд із

судами та суддями. Незалежність, самостійність і повнота судової влади не повинні зазнавати шкоди через незахищеність окремих її органів [5, с. 11].

Зазначена інформація має значення під час аналізу та оцінки вже зроблених кроків у питанні впровадження перевірки на доброчесність під час формування суддівського корпусу та органів судової влади. Та свідчить про необхідність не лише оптимізації вже запровадженого механізму, а й його подальшого поширення, обґрунтування чого і пропонується.

Так само хочу конкретизувати, що перевірку на доброчесність в межах цієї публікації пропонується оцінювати в широкому розумінні, оскільки це явище, яке вже зайняло своє місце в правовому просторі України, застосовується не лише під час формування суддівського корпусу, а значно ширше. Мова йде про її обов'язковість не лише під час формування складу органів судової влади (судів та органів суддівського врядування), а й під час формування більшості правоохоронних органів, в секторі державної служби. І зміни у правилах формування складу будь-якої інституції, з об'єктивних причин, мають опосередкований вплив на функціонування та визначення всіх правил і процедур в цілому. При цьому саме формування суддівського корпусу виступило каталізатором змін у ставленні до кандидатів, до процедур і змісту перевірки кандидатів, необхідності запровадження перевірки на відповідність кандидатів до вимог доброчесності.

Не можна сказати, що перевірка на доброчесність запроваджена лише в останні роки. В Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [6] вимога до кандидатів на посаду судді бути не лише компетентними, а й доброчесними з'явилась з 2016 року. Крім того, Кодекс суддівської етики 2013 р. [7] мав відповідні вимоги до діючих суддів.

На сьогодні вимога щодо доброчесності у межах судової влади передбачена для всіх кандидатів на посади судді судів загальної юрисдикції, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Так, наприклад, кандидат на посаду судді має бути доброчесним. Перевіряє

Вища кваліфікаційна комісія суддів України разом з громадською радою доброчесності. Громадська рада доброчесності сприяє Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності. Для Ефективного виконання свого завдання Громадська рада доброчесності затвердила Індикатори визначення невідповідності суддів (кандидатів на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики [8]. На переконання Громадської ради доброчесності зазначені вище індикатори розроблено на основі кращих міжнародних практик у сфері суддівської доброчесності і етики, а також з урахуванням положень Кодексу суддівської етики та інших документів. Індикатори також засновані на попередній практиці Громадської ради доброчесності та враховують результати їх узгодження з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (преамбула Індикаторів визначення невідповідності суддів (кандидатів на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики).

Подібні вимоги є і під час формування складу Вищої ради правосуддя. Так, на посаду члена Вищої ради правосуддя може бути обраний (призначений) громадянин України, що відповідає, в тому числі, критеріям професійної компетентності, професійної етики та доброчесності. Відповідає за перевірку Етична рада, що утворюється з метою сприяння органам, що обирають (призначають) членів Вищої ради правосуддя, у встановленні відповідності кандидатів на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності. З метою здійснення наданих повноважень Етичною радою затверджено Методологію оцінювання відповідності кандидата на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності [9] в якій визначено не лише показники відповідності цьому критерію, а й засоби їх встановлення.

Членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України може бути громадянин України, який, в тому числі, відповідає критеріям доброчесності і професійної компетентності. Відповідає за перевірку

Конкурсна комісія, що є допоміжним органом Вищої ради правосуддя та утворюється для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, формування переліку кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які відповідають критеріям доброчесності та професійної компетентності. Зазначена Конкурсна комісія з метою визначення правил своєї діяльності та розуміння принципів, якими вона керується, затвердила Методологію оцінювання Конкурсною комісією відповідності кандидата критеріям доброчесності та професійної компетентності кандидатів на зайняття посади члена ВККСУ, показники відповідності критеріям такого оцінювання та засобам їх встановлення [10].

Не можна не згадати про відповідні вимоги до органу конституційної юрисдикції. Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який повинен мати, в тому числі, високі моральні якості. Відповідає за перевірку Дорадча група експертів, що утворюється з метою сприяння суб'єктам призначення суддів Конституційного Суду України в оцінюванні моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України. В межах цього конкурсу законодавець більш конкретно визначив предмет та межі перевірки кандидатів, тому деталізується, що при оцінюванні відповідності кандидатів критерію високих моральних якостей Дорадча група має враховувати наступне:

- кандидат відповідає, якщо є доброчесним;
- якщо відносно нього немає обґрунтованих сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня його життя або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя статусу;
- оцінювання має спиратися на інформації без часових або територіальних обмежень;
- кандидат не відповідає цим критеріям у разі доведення невідповідності або наявності обґрунтованих сумнівів у відповідності.

Тим не менш, Дорадчою групою експертів розроблено Методологію оцінювання

моральних якостей і рівня компетентності у сфері права [11], якою безпосередньо керується під час здійснення оцінювання моральних якостей і рівня компетентності у сфері права кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України.

Впевнений, наведений перелік суб'єктів, уповноважених перевіряти на предмет доброчесності як кандидатів, так і членів (у ряді випадків) органів судової влади, та перелік методик, правил та процедур їх реалізації може викликати цілком справедливе питання – чи здійснюється у нас перевірка кандидатів, які бажають працювати в органах судової влади на предмет доброчесності за однаковими правилами та принципами? Відповідь – на жаль ні. Для підтвердження відповіді наведемо простий практичний приклад.

Відповідно до змісту Індикаторів визначення невідповідності суддів (кандидатів на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики Громадська рада доброчесності має визначати наявність чи відсутність обґрунтованих сумнівів щодо доброчесності та професійної етики особи, яка проходить кваліфікаційне оцінювання. При цьому «такі «обґрунтовані підстави» можуть існувати не лише у випадку, якщо є перевірені факти, що вказують на невідповідність критеріям доброчесності чи професійної етики, але також в наслідок певних обставин особа з погляду розумного спостерігача сприймається невідповідною цим критеріям, що впливає на довіру до судової системи» (пункти 1, 2 Принципів застосування критеріїв доброчесності та професійної етики та відповідних індикаторів).

В той же час Дорадча група експертів користується іншим правилом. Під час перевірки кандидатів на відповідність високим моральним якостям, в тому числі доброчесності, кандидат може бути визнаним таким, що не відповідає у разі наявності обґрунтованих сумнівів. Але при цьому «сумніви не є обґрунтованими, якщо вони не підкріплені фактами, які можна перевірити» (пункт 3 статті 2 Критерії Методології оцінювання моральних якостей і рівня компетентності у сфері права).

Приведені приклади правил та способів перевірки на доброчесність в межах органів судової влади змушують поставити питання, які потребують додаткового регулювання та / або корегування:

1. Існує велика кількість суб'єктів, які можуть розглядати питання і приймати висновки про відповідність критеріям доброчесності в межах формування та функціонування органів судової влади. Чи є така практика ефективною та однозначною?

2. Кожен відповідальний суб'єкт, який оцінює кандидатів на предмет доброчесності, має власну методику та правила оцінки. Чим обґрунтована відмінність методика та правил оцінювання на відповідність доброчесності в межах формування (функціонування) органів судової влади?

3. Чому існуюча практика робить неможливим враховувати оцінку в межах одного конкурсу під час проходження іншого конкурсу в межах судової влади навіть у випадку їх одночасного проходження?

4. Чому на рівні законодавства немає повноцінного визначення правового статусу та повноважень суб'єктів, що створені для перевірки кандидатів до органів судової влади на відповідність критеріям доброчесності, та не має реагування на необґрунтовані відмінності у правилах визначення доброчесності?

Вирішення наведеного переліку питань пропонується наступним чином:

1. Шляхом уніфікації правил та процедур в межах перевірки на доброчесність кандидатів до органів судової влади, суддів, членів органів суддівського врядування. Перша спроба – затвердження Вищою радою правосуддя 17 грудня 2024 року Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики суддів і кандидатів на посаду судді [12] (рішення № 3659/0/15-24).

2. Об'єднання органів, створених для оцінки кандидатів до органів судової влади на відповідність критеріям доброчесності.

3. Деталізація правового статусу відповідних органів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Стефаник В. С. Верховний Суд, судова влада і правосуддя в Україні. *Вісник Верховного Суду України*. 1998. № 3 (9). С. 3–7.
2. Борденюк В. І. Судова влада як складова механізму держави та державного управління. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 2. С. 149–152.
3. Сердюк В. В. Верховний Суд України в системі розподілу функцій влади : монографія. К. : Істина, 2007. 232 с.
4. Смородинський В. С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми) : дис. ... к-та юрид. наук : 12.00.01. Х., 2001. С. 70–78.
5. Назаров І. В. Органи судової влади України. *Вісник Верховного Суду України*. 2007. № 10. С. 9–12.
6. Про судоустрій і статус судді : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Стор. 7. Ст. 545.
7. Кодекс суддівської етики : затверджено на XI черговому з'їзді суддів України 22.02.2013 р. *Вісник Верховного суду України*. 2013. № 3. Стор. 27.
8. Індикатори визначення невідповідності суддів (кандидатів на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики. Затверджено рішенням Громадської ради доброчесності від 11.01.2019. URL: <https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Indykatory-HRD-vid-16.12.2020.pdf> (дата звернення: 28.05.2025).
9. Методологія оцінювання відповідності кандидата на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності, затверджено Рішенням Етичної ради 09.12.2021 № 5. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/methodology_EC.pdf (дата звернення: 28.05.2025).
10. Методологія оцінювання Конкурсною комісією відповідності кандидата критеріям доброчесності та професійної компетентності кандидатів на зайняття посади члена ВККСУ, показники відповідності критеріям такого оцінювання та засобам їх встановлення, затверджено Конкурсною комісією 21 січня 2022 року. URL: <https://drive.google.com/file/d/1g0wLy7Fe9ZiYJLwVtY0jjQ32IKEXkjeT/view> (дата звернення: 28.05.2025).
11. Методологія оцінювання моральних якостей і рівня компетентності у сфері права, ухвалено Протоколом № 2 засідання Дорадчої групи експертів від 04 грудня 2023 р. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/2024_metodologiya_dge_zminy_final.pdf (дата звернення: 28.05.2025).
12. Єдині показники для оцінки доброчесності та професійної етики суддів і кандидатів на посаду судді: затверджено 17 грудня 2024 року рішенням ВРП № 3659/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/49121> (дата звернення: 28.04.2025).