

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 342.565.5

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-3.3>

Д. В. Приймаченко, доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Університету митної справи і фінансів

А. Б. Маслова, доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи і фінансів

ГРОМАДСЬКА РАДА ДОБРОЧЕСНОСТІ ЯК СУБ'ЄКТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДДІВ

Стаття присвячена аналізу вимог європейських партнерів, викладених в Меморандумі Про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом в рамках нової масштабної макрофінансової допомоги ЄС від 16 січня 2023 року, де прямо наголошує на виконанні пунктів у сфері Верховенства права щодо добору суддів.

У статті аналізується законодавство, що регламентує порядок діяльності Громадської ради доброчесності при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України; авторами виокремлено спірні питання, з якими зіткнулася Громадська рада доброчесності під час оцінювання професійної етики і доброчесності чинних суддів і кандидатів на посаду судді у період з 2016 по 2020 роки; запропоновано шляхи вирішення окреслених спірних питань з метою покращення діяльності Громадської ради доброчесності.

Стаття присвячена вивченню статусу наявного в системі забезпечення доброчесності суддів органу, який є інститутом громадянського суспільства – Громадської ради доброчесності, який покликаний зміцнити впевненість суспільства у доброчесності нових кадрів, але регламентація правового статусу якого має чисельні прогалини, що негативно позначається на ефективності її діяльності; недосконалості норм, які регламентують статус Громадської ради доброчесності; відсутності наукового підґрунтя для формування законодавства, яке регламентує статус Громадської ради доброчесності; виокремленню спірних питань, з якими зіткнулася Громадська рада доброчесності під час оцінювання професійної етики і доброчесності чинних суддів і кандидатів на посаду судді.

Законодавчо закріплене залучення громадськості до оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді, істотно посилює роль громадянського контролю у процедурах добору та призначення на посаду судді. Це нововведення для судової системи України стало історичною віхою у процесі судової реформи. Нова процедура добору кандидатів на посаду судді та перевірка чинних суддів, яка прописана у редакції Закону України “Про судоустрій та статус суддів” від 2016 року, має забезпечувати поінформованість і можливість громадськості розуміти причинно-наслідковий зв'язок між оцінюванням і ухваленим рішенням.

Ключові слова: Громадська рада доброчесності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, кваліфікаційне оцінювання, доброчесність, громадський контроль, добір на посаду судді, державний орган, владні повноваження.

D. V. Pryimachenko, A. B. Maslova *The public council of charity as a subject of public control over the activities of judges*

The article analyses the requirements of the European partners set out in the Memorandum of Understanding between Ukraine and the European Union under the new large-scale macro-financial assistance of the EU of January 16, 2023, which explicitly emphasizes the implementation of the rule of law clauses on the selection of judges.

The article analyses the legislation regulating the activities of the Public Integrity Council under the High Qualification Commission of Judges of Ukraine; the authors identify the controversial issues which the Public Integrity Council faced when assessing the professional ethics and integrity of current judges and candidates for the position of judge in the period from 2016 to 2020; and suggest ways to resolve the identified controversial issues in order to improve the activities of the Public Integrity Council.

The article is devoted to the study of the status of the existing body in the system of ensuring the integrity of judges, which is an institution of civil society – the Public Integrity Council, which is designed to strengthen public confidence in the integrity of new personnel, but the regulation of its legal status has numerous gaps, which negatively affects the effectiveness of its activities; imperfection of the rules governing the status of the Public Integrity Council; lack of scientific basis for the formation of legislation governing the status of Public Integrity Councils.

© Д. В. Приймаченко, А. Б. Маслова, 2023

Legally enshrined involvement of the public in the evaluation of judges and judicial candidates has significantly strengthened the role of civil society control in the selection and appointment of judges. This innovation for the Ukrainian judicial system has become a historic milestone in the judicial reform process. The new procedure for selecting candidates for the position of a judge and vetting current judges, as set out in the 2016 version of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges", should ensure that the public is informed and able to understand the causal link between the assessment and the decision made.

Key words: Public Integrity Council, High Qualification Commission of Judges of Ukraine, qualification assessment, integrity, public control, selection of judges, state agency, power.

Постановка проблеми. У суспільстві спостерігається тенденція щодо зниження рівня довіри до органів судової системи.

Процедури кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсні процедури потребують удосконалення та розробки чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики.

Різні органи, залучені до проведення кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів на посади судді), застосовують різні підходи та різні стандарти доказування під час оцінки доброчесності та професійної етики суддів чи відповідних кандидатів.

Відсутні вимоги та належно визначені процедури оцінювання кандидатів на посаду судді (поза процедурою кваліфікаційного оцінювання) на відповідність критерію доброчесності.

Актуальність презентованого дослідження обумовлена вимогами європейських партнерів, викладеними в Меморандумі Про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом в рамках нової масштабної макрофінансової допомоги ЄС від 16 січня 2023 року, де прямо наголошує на виконанні наступних вимог у сфері Верховенства права.

Удосконалення відбору суддів: (а) докласти зусилля для впорядкування етапів відбору та зміни їх послідовності; (б) переглянути тривалість обов'язкового періоду підготовки суддів; (с) затвердження та оприлюднення оновленою ВККС положення про відбір суддів, у тому числі щодо чітких критеріїв оцінювання та методології оцінювання [2–3 квартали 2023]; і запуск процедури відбору суддів на основі вдосконаленої бази [4 квартал 2023].

Наявністю в системі забезпечення доброчесності суддів органу, який є інститутом громадянського суспільства – Громадської ради доброчесності, яка покликана зміцнити впевненість суспільства у доброчесності нових кадрів, але регламентація правового статусу якої має чисельні прогалини, що негативно позначається на ефективності її діяльності; недосконалістю норм, які регламентують статус Громадської ради доброчесності; відсутністю наукового підґрунтя для формування законодавства, яке регламентує статус Громадської ради доброчесності; виокремленню спірних питань, з якими зіткнулася Громадська рада доброчесності під час оцінювання професійної етики і доброчесності чинних суддів і кандидатів на посаду судді.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми функціонування судової системи в цілому та окремих її елементів були предметом наукових розробок В. М. Бевзенка, Р. З. Голобутовського, О. В. Гончаренка, Р. В. Ігоніна, О. В. Красноборова, Г. Я. Наконечної, С. Ю. Обрусної та інших правників. Варто звернути увагу на праці Жукова С. В., який дослідив і охарактеризував сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення доброчесності суддів [1] та Коцкулич В. В., яка аналізувала етичні стандарти правової поведінки суддів, а також організаційні та праксеологічні аспекти професійної підготовки та відбору суддів як важливої складової формування правосвідомості судді [2]. Окремі аспекти діяльності досліджуваного суб'єкта громадського контролю досліджував Р. С. Мельник [3; 4]. Разом з тим, необхідно констатувати, що питання унормування правового статусу Громадської ради доброчесності досліджувались фрагментарно, а тому потребують здійснення комплексного дослідження.

Крім того, більшість досліджень з даної теми було зроблено до набуття чинності нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [5], що обумовлює необхідність дослідження проблеми діяльності Громадської ради доброчесності як інституту громадянського суспільства в сучасних реаліях державотворення.

Нормативно-правовим підґрунтям правового регулювання досліджуваного суб'єкта громадського контролю є: Конституція України, Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Регламент Громадської ради доброчесності [6], висновки низки інституцій Ради Європи, зокрема Венеціанської комісії [7], Консультативної ради європейських суддів (КРЕС) [8], Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕП) [9], Комітету міністрів Ради Європи [10].

Мета презентованої статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, норм чинного законодавства, встановити статус суб'єкта громадського контролю за відбором кандидатів/суддів, визначити його роль в процесі реалізації закону та інших нормативно-правових актів у судовій сфері, виявити вади правового регулювання та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Рівень довіри до судової системи в Україні був – і все ще залишається достатньо низьким. Згідно проведеного у 2020 році Центром Разумкова на замовлення Офісу Ради Європи в Україні соціологічного дослідження щодо ставлення українців до судів, судам повністю довіряє

1,7% українців, скоріше довіряють судам ще 11,3%. При цьому 40,6% не довіряють судам взагалі, а 37,4% скоріше не довіряють. Згідно останнього соціологічного опитування, що проводилося соціологічною службою Центру Разумкова з 22 лютого по 1 березня 2023 року, в рамках проекту Програми MATRA, що фінансується Посольством Королівства Нідерландів, в Україні не довіряють судам (судовій системі загалом) 59% респондентів [11].

З 2019 року в Україні почав накопичуватись кадровий дефіцит у судовій системі. Гальмування реформ або інколи імітація такого проведення призвела до швидких звільнень і відсутності роботи органу з добору суддів, – Вищої кваліфікаційної комісії, – яка відновила роботу влітку 2023 року.

Рішенням Вищої ради правосуддя від 24.08.2023 № 852/0/15-23 було запропоновано визначити кількість суддів місцевих загальних судів – 5052 посади, господарських судів – 650 посад, окружних адміністративних судів – 663 посади, апеляційних судів – 1081 посада, апеляційних господарських судів – 247 посад, апеляційних адміністративних судів – 283 посади [12], що на загал становить 7976 осіб. Натомість, як бачимо зі статистичних даних Вищої кваліфікаційної комісії щодо обліку посад суддів, зайнятими станом на 02.10.23 рік, фактична чисельність складає лише 4981 особу.

Статистика чітко викарбовує нагальну потребу в заповненні великої кількості вакансій кандидатами, які мають пройти суворий відбір відповідно до вимог і критеріїв доброчесності, перегляді існуючих процедур добору на заняття вакантних посад, що є одним з головних завдань судової реформи.

Ч. 3 ст. 127 Конституції України встановлено компетентність та доброчесність як обов'язкові вимоги для кандидатів на посаду судді [13]. Варто розширити перелік кандидатів, для яких компетентність і доброчесність є обов'язковими вимогами, шляхом включення до нього посад Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії та державних службовців. Цікаво, що тлумачення самого поняття «доброчесність» стосовно вищезазначених категорій, немає в жодному з нормативно-правових актів України, окрім ЗУ «Про державну службу». Це є прогалиною і може бути корупційним чинником при підборі кандидатів на відповідні посади [14].

Сучасний етап реформування судової системи України поставив на порядок денний питання щодо відповідності кандидатів на посаду судді, а також самих суддів, критеріям доброчесності. Відповідно до вимог частини 3 статті 127 Конституції України «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. Введення терміну «доброчесність» породило питання: доброчесний – це який? У латинській мові є відповідник українського слова доброчесність – «*integritas*», яке означає розсудливість, цілісність і завершеність. А у переносному значенні — «чистоту, правильність та невинність».

В англійській мові зберігся корінь цього слова (*integer* – цілий). Англійське «*integrity*» позначає стан цілісності, об'єднання, а також якість чесної людини, яка має сильні моральні принципи [15].

Судове законодавство зіткнулося з проблемою через невизначеність понять, що є основоположними під час відбору кандидата на посаду судді, що додатково ускладнюється різними підходами до визначення вимог для різних посад.

Кожен оцінюючий орган створює власну методологію щодо відповідності терміну доброчесність. Доброчесність та професійна етика як стандартні вимоги до суддів недостатньо впроваджені на практиці, а оцінювання цих вимог не завжди є прозорим та передбачуваним. Не уніфікованість термінології та критеріїв приводить до певних маніпуляцій поняттям доброчесності при підборі кандидатів в судді, а також перевірки вже діючих суддів [16]. Маємо констатувати той факт, що на сьогодні відсутні нормативно закріплене поняття доброчесності для судді в Україні.

Разом з тим варті зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 була затверджена Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки [17]. Одним з принципів розробки цієї програми стало формування в суспільстві нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права. Щодо вирішення питання легалізації терміну доброчесність, можемо зазначити, що Процедури кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурсні процедури потребують удосконалення та розробки чітких і передбачуваних критеріїв (індикаторів) доброчесності та професійної етики, про що чітко зазначено у додатку 2 до Постанови: 2.1.2.2.2. Розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону, яким: 1) передбачено оцінку відповідності кандидатів на посаду судді критерію доброчесності в усіх процедурах добору суддів; 2) передбачено участь Громадської ради доброчесності у сприянні Вищій кваліфікаційній комісії суддів України встановленню відповідності кандидатів на посаду судді критерію доброчесності на всі процедури добору суддів; 3) визначено новий механізм врахування висновків Громадської ради доброчесності про те, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності або підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у разі наявності такого висновку; 4) передбачено доступ членів Громадської ради доброчесності та уповноважених працівників секретаріату Громадської ради доброчесності до суддівських дось (дось кандидатів на посаду судді) у повному обсязі; 5) передбачено утворення секретаріату Громадської ради доброчесності, який сприяє членам Громадської ради доброчесності під час здійснення

визначених законом повноважень, з визначенням джерела фінансування діяльності; 6) передбачено участь Громадської ради доброчесності у визначенні графіків, строків та черговості проведення оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді [18].

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) [19], деталізовано ряд конституційних змін, передбачено реорганізацію та переатестацію всієї судової системи. Зазначимо, що саме цим Законом у редакції від 02.06.2016 р. було збалансовано інтереси судової гілки влади з інтересами громадськості шляхом створення спеціального громадського органу (ст.87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») – Громадська рада доброчесності (далі – ГРД), – покликаною сприяти Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (далі – ВККС) у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [20]. Новації у системі правосуддя підвищили роль та участь громадськості у суддівських кар’єрних процедурах. У 2016 році громадськість вперше інтегрувалася в процедуру збору інформації, аналізу інформації, моніторингу стосовно як кандидатів на посаду судді так і діючих суддів. Таке на рівні закону, на рівні формального правозастосування відбулося вперше.

ГРД створена як громадський орган, який сприяє роботі ВККС, яка, відповідно, є основною інституцією, що здійснює перевірку інформації та надання остаточних висновків під час оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді. Оскільки ГРД бере участь у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів та кандидатів на посаду судді, її робота має ставити за мету вдосконалення суддівського корпусу, забезпечуючи його якомога вищу професійність.

За період своєї роботи ГРД активно виконувала поставлені перед нею завдання. Створена у 2016 році, вона відпрацювала два склади і у 2019 році діяльність ГРД була призупинена у зв’язку із розпуском ВККС. На першому етапі роботи з листопада 2016 року по грудень 2017 року ГРД прийняла участь в оцінці 381 кандидата на посаду судді Верховного Суду. Результатом оцінювання стало 134 висновки про невідповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики і 122 рішення про надання інформації до ВККСУ [21]. У своєму другому складі згідно звіту за 2019 рік, ГРД проаналізувала 235 кандидатів на посаду судді Верховного Суду і надала до ВККС 71 висновок. Щодо суду інтелектуальної власності, то ГРД була залучена до моніторингу даних, проаналізувала 49 кандидатів – до першої інстанції Вищого суду з питань інтелектуальної власності, 17 кандидатів – до Апеляційної палати суду і 21 висновок був наданий ВККС, з яких 2 скасовані після опрацювання пояснень кандидатів. Загалом за діяльність другої каденції ГРД проаналізувала 1682 досьє суддів, підготувала 612 проектів рішень, надала ВККС 472 висновки та інформацію щодо 111 суддів [22].

Громадська рада доброчесності – незалежний від уряду та інших органів влади орган громадського контролю, що створений з метою забезпечення ефективної роботи судової системи України та підвищення її доброчесності. ГРД не є державним органом, вона характеризується як непрофесійний дорадчий неадміністративний орган, який діє як допоміжний орган ВККС для цілей збирання інформації та підготовки висновків щодо доброчесності та професійної етики суддів і кандидатів на посаду судді, але при цьому не ухвалює остаточне рішення стосовно того, чи рекомендувати особу для призначення суддею.

Повноваження, склад і висновки ГРД регулюються як Законом, так і Регламентом [23], який було розроблено з урахуванням стандартів Ради Європи щодо незалежності суддівського корпусу. Правова основа статусу й повноважень ГРД визначені ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Проаналізувавши законодавство з даного питання, нами було зроблено наступні висновки-зауваження, врахування яких значно покращить роботу ГРД і збільшить відсоток довіри до судової влади.

Закон не достатньо чітко визначає статус Громадської ради правосуддя. На наш погляд варто визнати поверхнєве регулювання діяльності ГРД в межах єдиної статті, яка навіть не містить згадку про ухвалення регламенту ГРД. Багато питань лишаються неохопленими, що викликає непорозуміння на практиці.

Першим з цих питань зіткнувся Окружний адміністративний суду м. Києва, куди протягом 2017 р. почали надходити позови кандидатів на посаду судді касаційного суду у складі Верховного Суду із вимогою скасування ухвалених щодо них висновків Громадської ради доброчесності. По окремим з таких справ прийняті відповідні рішення у задоволенні позовів [23; 24].

Відповідно до усталеної судової практики, ГРД не є державним органом з “владними повноваженнями” і тому не наділена повноваженнями ухвалювати рішення про підтвердження чи не підтвердження спроможності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді. ГРД є допоміжним органом ВККС, а не дорадчим органом з власним правовим статусом. Висновок ГРД не породжує самостійних наслідків для судді/кандидата. У правових актах, які регламентують діяльність ГРД, статус Ради чітко не визначено (так, у Регламенті Громадської ради доброчесності, схваленому її рішенням № 1/2016 від 23.11.2016, цей орган названий “інструментом громадськості”, що встановлений Законом України “Про судоустрій і статус суддів”, що носить скоріше публіцистичний, ніж формально-юридичний характер. Разом з тим, враховуючи, що, відповідно до положень ч. 3 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» членами Громадської ради доброчесності можуть бути 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, а також те, що, згідно з ч.5 ст.90 вказаного Закону громадські об'єднання мають право організувати незалежне оцінювання роботи судді у відкритих судових засіданнях, результати якого фіксуються в анкеті, що містить інформацію про тривалість розгляду справи, дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, культуру спілкування, рівень неупередженості судді, рівень задоволення поведінкою судді учасниками процесу, зауваження щодо ведення процесу, інші відомості, Громадську раду доброчесності та громадські об'єднання слід віднести до суб'єктів адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів як таких, яким законом делеговано відповідні повноваження [25].

Завдання ГРД детально описані в ст. 87 Закону "Про судоустрій і статус суддів" і пов'язані зі сприянням ВККС України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Це основне положення, що регламентує повноваження ГРД. Аналіз норм Закону показує, що ГРД має право збирати, перевіряти та аналізувати інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді) (п. 1 ч. 6 ст. 87 Закону), використовуючи при цьому виключно відкриті державні реєстри (ч. 7 ст. 87 Закону). Цим владні повноваження, які здійснюються ГРД по відношенню до судді (кандидата на посаду судді) і обмежуються.

Регламент ГРД є продовженням положень Закону і, відповідно до п. 1 ст. 2 Регламенту, головним завданням ГРД є сприяння ВККС України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання шляхом надання інформації про них або висновків про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) цим критеріям.

В Регламенті також зазначено, що ГРД лише сприяє роботі ВККС України в питаннях кваліфікаційного оцінювання суддів, але ГРД не може виносити остаточного рішення щодо доброчесності або професійної етики окремого судді. Слід зазначити, що європейські стандарти не забороняють фахівцям, які можуть зробити корисний внесок до процесу оцінювання, брати в ньому участь, проте їхня роль може бути лише дорадчою, а не вирішальною.

Натомість попередній склад ГРД не погоджувався з такою характеристикою і прагнув мати правовий статус державного органу, який має владні повноваження та ухвалює обов'язкові до виконання рішення щодо інших державних органів, а саме ВККС, які мають наслідки для суддів/кандидатів на посаду судді, щодо яких ГРД надає негативні висновки [26]. Така позиція є порушенням концептуальних підходів до правової природи та порядку здійснення контролю громадськості за діяльністю суб'єктів владних повноважень. По суті ГРД прагне отримати такі способи здійснення громадського контролю, які за своїм змістом матимуть ознаки державного контролю. Окрім цього, не може бути здійснення недержавними суб'єктами владних повноважень, які передбачають вирішення конкретних юридичних завдань. Організаційно-правові засоби владного характеру не можуть бути інструментом діяльності суб'єктів, які не належать до державних органів влади. Також не можуть бути обов'язковими для виконання рішення, що прийняті такими суб'єктами.

Аналіз положень Регламенту ГРД вказує на розбіжності між повноваженнями ГРД, передбаченими Законом, і тими, що встановлені Регламентом. Відповідно до Закону, ГРД має право лише аналізувати й перевіряти інформацію, що стосується доброчесності та професійної етики суддів, але не наділена компетенцією розглядати обґрунтованість судових рішень. Це положення відповідає європейським стандартам, оскільки жоден орган поза судовою владою та судовим контролем не може оцінювати обґрунтованість суддівських дій або рішень. За свої рішення судді несуть відповідальність у межах процесу оскарження [27; 8].

З огляду на свої повноваження, ГРД може надавати висновок лише щодо професійної етики та доброчесності судді, а не щодо обґрунтованості його рішень чи дій. Оцінювання судді (чи кандидата на посаду судді), зокрема, оцінка його професійних знань та компетентності, морально-етичних та психологічних якостей, є завданням органу (Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), а висновок ГРД є лише елементом, який має стосуватися питань професійної етики та доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді.

Закон значно звужує коло осіб, які мають право бути обраними до складу ГРД. Відповідно до Закону (ст. 87), членами ГРД можуть бути 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.

Закон передбачає обмеження на членство в ГРД для окремих категорій осіб. Відповідно до одного з положень (підпункт б п. 4 ст. 87 Закону), судді або судді у відставці не можуть бути членами ГРД. З огляду на громадський характер ГРД, це обмеження може пояснюватися прагненням створити орган, що жодним чином не є частиною судової системи. Однак ГРД бере активну участь у процесі оцінювання суддів, а європейські стандарти щодо оцінювання суддів і кандидатів на посаду судді вже усталилися. Щоправда, такі стандарти стосуються головним чином судових рад, але це обумовлене загальним уявленням про те, що оцінювання суддів є процес, який відбувається в рамках судової системи та здійснюється судовими органами. Оскільки не існує конкретних стандартів щодо складу громадського органу, який оцінює суддів і кандидатів на посаду судді, загальні стандарти оцінювання можна застосовувати як орієнтир [28; 10]

З огляду на положення статті 87 Закону, кандидати у члени ГРД мають необхідні знання і навички у судовому законодавстві і судовій системі, але лише цей набір знань і навичок може бути недостатнім для

виконання завдань з оцінювання професійної етики та доброчесності суддів/кандидатів. Ризик конфлікту інтересів, закладений ст. 87 Закону, між членами ГРД-правниками і кандидатами/суддями може бути усунуто шляхом розширення кола кандидатів у члени ГРД.

На наш погляд право бути членом ГРД варто надати й представникам приватного сектору з числа управлінців чи кадровиків, психологів та HR-менеджерів тощо, оскільки особи з добрими навичками оцінювання кандидатів/працівників та генерування великих обсягів даних в умовах часових обмежень могли б дати додатковий поштовх виконанню функцій ГРД. Вони могли би також розширити й поглибити визначення та суспільне розуміння того, хто представляє громадянське суспільство. До того ж члени ГРД з меншим обсягом знань і меншою професійною зацікавленістю у формуванні суддівського корпусу могли би краще спростовувати звинувачення у наявності конфлікту інтересів між їхніми обов'язками як членів ГРД та їхньою професійною діяльністю. У закон слід внести поправки для розширення кола осіб, які мають право бути обраними членами ГРД.

Порядок призначення членів ГРД. У разі розширення кола осіб, які мають право бути членами ГРД, порядок призначення членів ГРД слід також переглянути.

Наразі стаття 87 Закону “Про судоустрій і статус суддів” обумовлює, що “члени Громадської ради доброчесності призначаються зборами представників громадських об'єднань”, які скликаються головою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що слід оцінювати як позитивний підхід. Натомість у Регламенті не охоплює питання щодо порядку висунення та відбору власне представників громадських організацій в Раді, тобто саме тих осіб, які братимуть участь в оцінці суддів. У закон слід внести поправки для розширення кола потенційних кандидатів у члени ГРД та громадських організацій, які можуть висувати кандидатів у члени ГРД, а також для встановлення нового порядку призначення членів ГРД, який би передбачав, що членів ГРД призначають не лише представники правових громадських організацій, а й представники громадських організацій з інших сфер. Можна запропонувати, щоби процес їхнього висунення та відбору також відбувся в рамках відкритої процедури через публічне заслуховування їхніх мотивів або концепції роботи. Також повинна надаватися декларація про майновий стан і декларація щодо конфлікту інтересів членів ГРД. Було б добре, якби, окрім резюме, надавалися докази їхнього професіоналізму (дипломи про освіту, свідоцтва про досвід роботи, спеціалізацію тощо). Професіоналізм і доброчесність членів ГРД мають бути поза всяких сумнівів.

Висновки та перспективи. Протягом тривалого часу суспільство висловлює недовіру до ряду органів у системі правосуддя. Основними чинниками, які вплинули на оцінку довіри до таких органів, стали висловлені у суспільстві сумніви щодо доброчесності їх членів та можливе прийняття ними рішень в умовах конфлікту інтересів.

На початку 2023 року було прийнято рішення Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики утворити Робочу групу щодо вдосконалення процедур добору на посаду суддів. Необхідність вдосконалення зазначених процедур пов'язана, перш за все, із кадровою нестачею суддів та із необхідністю дотримання вимог міжнародних партнерів. Кадрова криза судової системи вимагає оптимізації процедури добору суддів зі збереженням високих критеріїв перевірки кандидатів на доброчесність та компетентність. Тому цілком очікувано планується спрощення деяких етапів добору на посади суддів (наприклад, скороти строки навчання майбутніх суддів тощо). Також стоїть питання широкого залучення громадськості в процедури добору суддів першої інстанції. Мова також може йти про якісне переосмислення і удосконалення діяльності Громадської ради доброчесності. У перспективі, така процедура добору суддів повинна вирішити проблему нестачі суддів в Україні, а залучення до цього процесу Громадської ради доброчесності – зміцнити впевненість суспільства у доброчесності нових кадрів. Вважаємо за необхідне зазначити, що навіть не самі високі темпи конкурсів на посади суддів Верховного Суду у 2016-2017 та 2018-2019 роках викликали багато нарікань з боку представників громадськості, оскільки далеко не завжди у них була можливість швидко та ретельно перевірити того чи іншого кандидата і зробити висновок про його доброчесність або недоброчесність.

Робота ГРД забезпечила високий рівень поінформованості суспільства про процес добору суддів і представництво у ньому широкого загалу. Краще поінформоване суспільство може мати як позитивний, так і негативний вплив на суспільну думку про суддів. З однієї сторони, громадяни є краще поінформованими, краще усвідомлюють свої права і краще обізнані з необхідністю змінювати систему. З іншої сторони, вони можуть неспіврозмірно реагувати на негативні повідомлення про суддів і приділяти непропорційно менше уваги позитивним повідомленням. В результаті чого формується образ суддівського корпусу, який є більш негативним за фактичний. Якби там не було, ГРД виконало чудову роботу із включення принципу представництва громадянського суспільства у процеси суддівського врядування в Україні та формування критеріїв і процесів, через які вони реалізуються. Вирішення на законодавчому рівні таких питань, як то, дефініція терміну “доброчесність”, чіткого статусу ГРД, переосмислення професійних вимог до членів ГРД та порядку їх призначення дасть поштовх для створення нової – реформованої та дієвої ГРД.

Перспективою подальших наукових досліджень має бути розробка конкретних нормативно-правових актів з питання визначення поняття доброчесності, методики перевірки кандидатів на доброчесність під час відбору на посаду суддів, а також інших посадових осіб юридичної практичної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Жуков С.В. Адміністративно-правове забезпечення доброчесності суддів: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.07. Київ, 2019. 485 с.
2. Коцкулич В.В. Формування професійної правосвідомості судді та суддівського розсуду: організаційний та праксеологічний аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Київ, 2018. 21 с.
3. Мельник Р. С. Чи може Громадська рада доброчесності бути відповідачем в адміністративному суді?. *The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права*. 2018. Т. 51. С. 8–19.
4. Громадська рада доброчесності як відповідач в адміністративному суді: «за» і «проти». *LexInform: Правові та юридичні новини, юридична практика, коментарі*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/gromadska-rada-dobrochesnosti-yak-vidpovidach-v-administratyvnomu-sudi-za-i-protiy/>(дата звернення: 12.10.2023).
5. Про судоустрій і статус суддів. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20221223#Text>(дата звернення: 12.10.2023).
6. Регламент Громадської ради доброчесності URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/docs/Reglament%20GRD_vid%2021.01.2018.pdf(дата звернення: 12.10.2023).
7. Venice Commission. Documents. Ukraine. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?count=47&year=all> (дата звернення: 12.10.2023).
8. Консультативна рада європейських суддів | Вища рада правосуддя. *Новини | Вища рада правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/page/konsultativna-rada-yevropeyskyh-suddiv>(дата звернення: 12.10.2023).
9. Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (CEPEJ) – European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) – *www.coe.int. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*. URL: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home>(date of access: 12.10.2023).
10. About the Committee of Ministers – Committee of Ministers – *www.coe.int. Committee of Ministers*. URL: <https://www.coe.int/en/web/cm/about-cm>(date of access: 12.10.2023).
11. Центр Р. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий–березень 2023р.). *Центр Разумкова*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r>(дата звернення: 12.10.2023).
12. Акт ВРП | Вища рада правосуддя. *Новини | Вища рада правосуддя*. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/40862>(дата звернення: 12.10.2023).
13. Конституція України : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>(дата звернення: 12.10.2023).
14. Питання доброчесності як ключового критерію у процесі добору на посаду судді. *ELARKHNU Інституційний репозитарій Хмельницького національного університету :: Головна*. URL: <https://elar.khmn.edu.ua/items/a3f84a7a-e544-4fb-d-908e-ad55ed2c4d79>(дата звернення: 12.10.2023).
15. Доброчесність: поняття, складові та історія – Офіс доброчесності НАЗК. *Офіс доброчесності НАЗК*. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/blog/dobrochesnist-ponyattia-skladovi-ta-istoriya>(дата звернення: 12.10.2023).
16. Питання доброчесності як ключового критерію у процесі добору на посаду судді. *ELARKHNU Інституційний репозитарій Хмельницького національного університету :: Головна*. URL: <https://elar.khmn.edu.ua/items/a3f84a7a-e544-4fb-d-908e-ad55ed2c4d79>(дата звернення: 12.10.2023).
17. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-p#Text>(дата звернення: 12.10.2023).
18. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки : Постанова Каб. Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-p#Text>(дата звернення: 12.10.2023).
19. Про судоустрій і статус суддів. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/ed20160602#Text>(дата звернення: 12.10.2023).
20. Громадська рада не є суб'єктом владних повноважень – Верховний Суд. URL: <https://grd.gov.ua/news/hromads-ka-rada-ne-ie-sub-iekto-vladnykh-povnovazhen-verkhovnyi-sud/>
21. Громадська Рада Доброчесності: перший досвід участі громадськості в доборі та оцінюванні суддів 2016-2018. Київ, 2018. 11 с. URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/zvit_2016_2018_ua.pdf(дата звернення: 12.10.2023).
22. Річний звіт. Київ, 2019. 21 с. URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/zvit_2019.pdf(дата звернення: 12.10.2023).
23. Регламент Громадської ради доброчесності URL: https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/data/files/docs/Reglament%20GRD_vid%2021.01.2018.pdf(дата звернення: 12.10.2023).
24. Адміністративна справа № 826/8530/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71055630>.

25. Адміністративна справа № 826/7186/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70793192>.

26. *Вдосконалення нормативного регулювання Громадської ради доброчесності*: URL: <https://grd.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Udoskonalennia-normatyvnoho-rehuliuвання-Hromads-koi-rady-dobrochesnosti-1.pdf>(дата звернення: 12.10.2023).

27. Ковачева Д. Council of Europe, 2017. 26 с. URL: <https://rm.coe.int/opinion-diana-public-council-of-integrity-uk-copy/1680727bdf>.