

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-3.15>**Р. М. Павленко**кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник, помічник судді
Солом'янського районного суду міста Києва**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ**

Актуальність статті полягає в тому, що створення Громадської ради доброчесності як органу громадського контролю при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України було передбачено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року, проте до сьогоднішнього часу деякі положення закону потребують внесення змін. З'ясовано, що у літературі виділяється дві моделі громадських дорадчих органів при органах державної влади: громадські експертні ради та громадські ради. До складу громадських експертних рад входять висококваліфіковані експерти, фахівці, що працюють у неурядових структурах (представники недержавних аналітичних центрів, юридичних, аудиторських та інших компаній, науковці), завданням яких є підготовка для органу влади пропозиції в досить довершеному вигляді, як, наприклад, проекти наказів чи постанов, аналіз регуляторного впливу, комплексний аналіз політики певного органу. Наголошено, що Громадська рада доброчесності є симбіозом двох типів громадських рад. Таке рішення законодавця обумовило як позитивні сторони, так і проблемні питання у діяльності Громадської ради доброчесності. До позитивних сторін потрібно віднести законодавчу визначеність у порядку наданні Громадської ради доброчесності сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Зроблено висновок про необхідність внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими: запровадити критерії для визначення претендента до складу Громадською радою доброчесності визнаним фахівцем у сфері своєї професійної діяльності, наявності високої професійної репутації, відповідності критерію політичної нейтральності та доброчесності; деталізувати порядок надання Громадською радою доброчесності інформації щодо можливої невідповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності; визначити методику оцінки Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності.

Ключові слова: Вища кваліфікаційна комісія суддів, суддя, професійна етика, доброчесність, правозахисники, громадські об'єднання.

R. M. Pavlenko. Problem issues of the activity of the public council of integrity

The relevance of the article is that the establishment of the Public Integrity Council as a body of public control at the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine was provided for in the Law of Ukraine "On Judiciary and Status of Judges" in 2016, but to date some provisions of the law need to be amended. It was found that in the literature there are two models of public advisory bodies to public authorities: public expert councils and public councils. Public expert councils include highly qualified experts, specialists working in non-governmental organizations (representatives of non-governmental think tanks, legal, audit and other companies, scientists), whose task is to prepare proposals for the authority in a fairly complete form, such as projects orders or regulations, analysis of regulatory impact, comprehensive analysis of the policy of a particular body. It is emphasized that the Public Integrity Council is a symbiosis of two types of public councils. This decision of the legislator led to both positive aspects and problematic issues in the activities of the Public Integrity Council. On the positive side, it is necessary to include legislative certainty in the procedure for providing the Public Council with Integrity to assist the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine in establishing compliance of a judge (candidate for a judge) with the criteria of professional ethics and integrity for qualification assessment purposes. It is concluded that it is necessary to amend the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges", which: to introduce criteria for determining the candidate for membership in the Public Council of Integrity recognized as a specialist in their professional activities, high professional reputation, compliance with political neutrality and integrity; to detail the procedure for providing the Public Council with integrity information on possible non-compliance of a judge (candidate for the position of a judge) with the criteria of professional ethics and integrity; to determine the method of assessment by the High Qualification Commission of Judges of Ukraine of compliance of a judge (candidate for the position of a judge) with the criteria of professional ethics and integrity.

Key words: High Qualifications Commission of Judges, Judge, Professional Ethics, Integrity, Human Rights Defenders, Public Associations.

Створення Громадської ради доброчесності як органу громадського контролю при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України було передбачено в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» 2016 року. Частиною 6 статті 87 згаданого закону визначаються повноваження Громадської ради доброчесності: 1) збирання, перевірка та аналіз інформації щодо судді (кандидата на посаду судді);

2) надання Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформації щодо судді (кандидата на посаду судді);
3) надання, за наявності відповідних підстав, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України 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;

4) делегування уповноваженого представника для участі у засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді);

5) право на створення інформаційного порталу для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді.

У літературі виділяється дві моделі громадських дорадчих органів при органах державної влади: громадські експертні ради та громадські ради. До складу громадських експертних рад входять висококваліфіковані експерти, фахівці, що працюють у неурядових структурах (представники недержавних аналітичних центрів, юридичних, аудиторських та інших компаній, науковці), завданням яких є підготовка для органу влади пропозиції в досить довершеному вигляді, як, наприклад, проекти наказів чи постанов, аналіз регуляторного впливу, комплексний аналіз політики певного органу. У свою чергу до складу громадських рад входять громадські діячі, які є представниками інтересів певних груп громадян. Представницький характер ради потребує й іншої специфіки її роботи. Така рада може допомогти спрогнозувати реакцію громадськості на певне державне рішення, виявити пріоритетні проблеми в тій сфері, в якій здійснює політику відповідальний орган державної влади. Не слід очікувати, що рада буде здатна розробити проект рішення органу влади чи провести фаховий аналіз ситуації, хоча якийсь фрагмент такого аналізу можуть здійснити члени ради [1, с. 342].

Аналіз правового статусу Громадської ради доброчесності дає підстави дійти висновку, що вона є симбіозом двох вищенаведених типів громадських рад. Таке рішення законодавця обумовило як позитивні сторони, так і проблемні питання у діяльності ГРД.

До позитивних сторін потрібно віднести законодавчу визначеність у порядку наданні Громадської ради доброчесності сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

У свою чергу певні норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» заклали підґрунтя для інституціональних протиріч між Громадською радою доброчесності та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Така функція Громадської ради доброчесності як надання Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності з одного боку дає підстави вважати ГРД громадською експертною радою, оскільки її члени мають використовувати свої професійні знання для складення такого типу висновку. З іншого боку, профільний закон висуває лише декларативні вимоги щодо претендентів до складу ГРД.

Частиною 3 статті 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що 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.

Як бачимо, законодавець у переліку кандидатів, що мають право бути членами ГРД, використав вказівку на: належність до певної організації (представники правозахисних громадських об'єднань), належність до професії (адвокати), належність до кола осіб, що здійснюють публічну діяльність (журналісти), а також занадто абстрактне поняття (науковці-правники). На цьому недоліки законодавчої техніки не закінчилися, оскільки критеріїв для визначення претендента визнаним фахівцем у сфері своєї професійної діяльності, наявності високої професійної репутації, відповідності критерію політичної нейтральності та доброчесності закон не містить.

Таким чином, не визначивши у законі вимог до професійних знань та навичок членів Громадської ради доброчесності у сфері визначення відповідності осіб критеріям професійної етики та доброчесності, законодавець надав останнім право на складення висновку про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності.

Основна відмінність інформації для відома від висновку полягає у тому, що останній є документом, що містить остаточну думку, логічний підсумок роботи автора або колективу, зроблений на основі розгляду, аналізу певних фактів.

Більше того, надання вищеописаного законом висновку породжує відчутні юридичні наслідки для особи, щодо якої він був складений. Відповідно до ч. 1 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то Вища кваліфікаційна комісія суддів України 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.

Слід відзначити, що у п. 38 Висновку № 17 (2014) «Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади», прийнятому Консультативною радою європейських суддів 24 жовтня 2014 року, зазначено, що в оцінюванні суддів можуть брати участь інші фахівці, які здатні зробити корисний внесок у процес оцінювання. Проте дуже важливо, щоб такі оцінювачі могли спиратися на достатні знання і досвід судової системи, щоб бути здатними належним чином оцінити роботу суддів. Також важливо, щоб їх роль була виключно консультативною, а не вирішальною [2].

Як бачимо, законодавець створив можливість підготовки особами, у котрих законом не вимагається перевірки професійних знань у сфері дотримання стандартів професійної суддівської етики та доброчесності, висновку з остаточним віднесенням судді (кандидата на посаду судді) до категорії осіб, що не відповідають критеріям професійної етики та доброчесності.

Законодавець застосував ще один незвичний прийом законодавчої техніки, передбачивши можливість відхилення вказаного висновку Вищою кваліфікаційною комісією суддів України не з конкретних причин (наприклад, невідповідність резолютивної частини висновку викладеним у ньому обставинам або порушення порядку його складення), а лише передбачивши необхідний мінімум голосів членів ВККСУ для прийняття такого рішення.

Таким чином, законодавцем було закладено передумови виникнення конфлікту між вищезгаданими інституціями, який і стався. 26 березня 2018 року Громадська рада доброчесності заявила про припинення участі у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів, мотивуючи це тим, що переважна більшість її висновків не взята Вищою кваліфікаційною комісією суддів України до уваги.

У свою чергу Вища кваліфікаційна комісія суддів України наголосила, що відповідно до ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Громадська рада доброчесності створюється для сприяння у роботі Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а не для заміни її функцій [3].

Наявна ситуація потребує законодавчого виправлення, оскільки Вища кваліфікаційна комісія суддів України після відновлення своєї діяльності та Громадська рада доброчесності у новому складі (17 грудня 2020 року сплив термін повноважень її чинного складу) після початку роботи у нових складах знову зіткнулися з розглянутими вище проблемами.

На нашу думку, до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» потрібно внести зміни, якими:

- запровадити критерії для визначення претендента до складу Громадською радою доброчесності визнаним фахівцем у сфері своєї професійної діяльності, наявності високої професійної репутації, відповідності критерію політичної нейтральності та доброчесності;
- деталізувати порядок надання Громадською радою доброчесності інформації щодо можливої невідповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності;
- визначити методику оцінки Вищою кваліфікаційною комісією суддів України відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності.

Список використаних джерел:

1. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навчальний посібник / за наук. ред. д-расоц. наук, проф. Ю. П. Сурміна, д-ра іст. наук, проф. А. М. Михненко; авт. кол.: Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька та ін. К.: НАДУ, 2011. 388 с.
2. Висновок № 17 (2014) «Про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади», прийнятий Консультативною радою європейських суддів 24 жовтня 2014 року [Електронний ресурс] // *Верховна Рада України*: [офіційний веб портал]. – Режим доступу: http://www.vru.gov.ua/content/file/Opinion_17.pdf, вільний.
3. Сергій Козьяков, голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: «Я би хотів, щоб члени Громадської ради доброчесності були не опонентами, а союзниками» [Електронний ресурс] // Вища кваліфікаційна комісія суддів України: [офіційний веб портал]. – Режим доступу: www.vkksu.gov.ua/ua/about/zmi-pro-komisiu/ia-bi-chotiw-shtchob-tchlieni-gromadskoi-radi-dobrotchiesnosti-buli-nie-oponentami-a-soiuznikami, вільний.