

Страсбург, 20 березня 2007 року

CDL-AD(2007)003
Оригінал англійською

Висновок № 401 / 2006

ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)

ВИСНОВОК
ЩОДО ЗАКОНОПРОЕКТУ ПРО СУДОУСТРІЙ
ТА ЗАКОНОПРОЕКТУ ПРО СТАТУС СУДДІВ В УКРАЇНІ

Схвалено Венеціанською Комісією
на її 70-й пленарній сесії
(Венеція, 16-17 березня 2007 року)

На підставі коментарів, що їх підготували:

пан Джеймс ГАМІЛЬТОН (заступник члена Комісії, Ірландія)

пан Джакомо ОБЕРТО (експерт, Генеральний директорат з юридичних питань, Відділ правосуддя та програм),

пані Ганна СУХОЦЬКА (член Комісії, Польща)

пан Алеш ЗАПАР (експерт, Генеральний директорат з юридичних питань, Відділ правосуддя та програм)

Зміст

[1. Вступ](#)

[2. Загальні зауваження](#)

[3. Засади положення недоторканності, несумісність](#)

[4. Система судів](#)

[5. Призначення суддів](#)

[5.1. Початкове призначення](#)

[5.2. Обрання безстроково](#)

[5.3. Підвищення суддів](#)

[6. Дисциплінарна відповідальність та звільнення суддів](#)

[7. Суддівське самоврядування](#)

[7.1. Органи суддівського самоврядування](#)

[7.2. Найвищі органи суддівського самоврядування](#)

[8. Судовий бюджет та винагорода суддів](#)

[9. Висновки](#)

1. Вступ

1. Листом від 10 жовтня 2006 року, Голова Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права, пан Сергій Головатий звернувся з проханням надати висновків щодо проектів законів про статус суддів та про судоустрій ([CDL\(2006\)096](#) та [097](#), оновлені версії [CDL\(2007\)040](#) та [039](#)). Обидва тексти було подано Президентом України до Верховної Ради (Парламенту) України 27 грудня 2006 року.

2. Цей спільний висновок Венеціанської Комісії та Відділу правосуддя та програм Генерального директорату з юридичних питань Ради Європи було підготовлено на підставі коментарів пана Гамільтона ([CDL\(2007\)034](#)) та пані Сухоцької ([CDL\(2007\)035](#)) для Венеціанської комісії, а також паном Оберто ([PCRED/DG1/EXP\(2006\)49](#)) і паном Заларом ([PC-TC\(2006\)22](#)) для Відділу правосуддя та програм.

3. У рамках Спільної програми між Європейською Комісією та Радою Європи щодо процедури відбору та призначення, навчання, дисциплінарної відповідальності, управління розглядом справи та альтернативного розв'язання суперечок, усі четверо доповідачів брали участь у конференції стосовно законопроектів 12-13 лютого 2007 року в Києві, де вони представили свої коментарі. У конференції взяли участь багато депутатів Парламенту України, представників адміністрації Президента, Міністерства юстиції, українських суддів та юристів-практиків і членів неурядових організацій. Результати конференції представлені в цьому висновку.

4. Після обміну думками з паном Сергієм Ківаловим, Головою Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя, цей висновок було схвалено Комісією на її 70-й пленарній сесії (Венеція, 16-17 березня 2007 року).

2. Загальні зауваження

5. Комісія вітає законопроекти, як **очевидне поліпшення в порівнянні з теперішньою ситуацією та попередніми законопроектами** (дивіться також попередні висновки, що стосуються судівництва в Україні, висновки про попередні конституційні та законодавчі проекти [CDL-AD\(2005\)015](#), [CDL-AD \(2003\)019](#), [CDL\(2001\)078](#) та [055](#)). Попри це, законопроекти потребуватимуть низки подальших покращень з метою гарантування незалежної та дієвої судової системи.

6. Між двома законопроектами існує значний взаємозв'язок і факт наявності двох законопроектів призводить до великої кількості повторів. Було б простіше та зрозуміліше мати один законопроект Про судоустрій та статус суддів замість двох окремих законів, оскільки часто одні й ті ж питання регламентуються в різних законах. Дисциплінарне провадження, наприклад, частково врегульовано в проекті закону Про судоустрій (далі законопроект про судоустрій), і частково в проекті закону Про статус суддів (далі законопроект про статус суддів). З метою правильного тлумачення положень, необхідно читати два законопроекти разом. Єдиний закон зробить регулювання більш узгодженим та зрозумілим.

7. Комісію було поінформовано про те, що парламентський Комітет з питань правосуддя подав проект постанови, де пропонується прийняти два законопроекти про судову реформу в теперішньому вигляді в першому читанні та **об'єднати їх в єдиний законопроект** для остаточного читання. Такий крок буде **найбільш бажаним**.

8. По-друге, **закони є надзвичайно детальними**. Цей метод підготовки законопроектів, як здається, є частиною правової культури в Україні. Разом з тим, він являє собою суттєвий недолік, оскільки, коли про щось не згадується взагалі, виникають сумніви, чи загальні положення достатньо охоплюють певне питання. Наприклад, ніде в положеннях, що стосуються дисциплінарної відповідальності суддів, не зазначено чітко, що суддя має право на представництво своїх інтересів і захист проти обвинувачення. За таких обставин, виникає запитання, чи малося на увазі, що суддя має це основоположне право у випадку дисциплінарного провадження. В багатьох місцях законопроектів є такий рівень деталізації, який в інших правових культурах не підлягає регулюванню на рівні законів, а лише в підзаконних актах. Попри намагання передбачити всі деталі, такий рівень деталізованості інколи ускладнює пошук положень, що стосуються конкретного питання. Деякі статті сформульовано таким чином, що створюється враження, ніби вони містять не лише матеріальні положення, але й певного роду коментарі до інших положень.

3. Засади положення недоторканності, несумісності

9. Як законопроект про статус суддів, так і законопроект про судоустрій розпочинаються розділами, які стосуються базових положень та основ організації судової гілки влади. Не дивно, що ці розділи багато в чому повторюють один одного. Багато з того, що міститься в обох розділах, прекрасно і насправді чудово. Є твердження про індивідуальну незалежність судді та незалежність судової гілки влади в цілому. Також є дуже чітке твердження про те, що втручання в діяльність судді під час здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність згідно із законодавством. **Загальні положення відповідають європейським стандартам.**

10. Незважаючи на це, положення частини п'ятої статті Законопроекту про статус суддів, відповідно до якого Органи державної влади, підприємства, установи та організації, органи місцевого самоврядування, громадяни та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї, залишається надто нечітким, оскільки воно не пов'язане з конкретними санкціями чи процедурами для впровадження цього правила. Також, стаття 5 цього законопроекту, яка встановлює, що Прояв неповаги до судді чи суду з боку осіб, які є учасниками процесу або присутні у судовому засіданні, тягнуть за собою відповідальність, установлену законом не відповідає ширшій концепції неповаги до суду. **Судді потребують засобів захисту себе від будь-якого зовнішнього тиску чи впливу шляхом чітких та суворих кримінальних санкцій проти всіх тих, хто намагатиметься порушити незалежність судової гілки влади.**

11. Здається, **немає потреби у вимозі, що кримінальну справу проти судді може порушувати лише Генеральний прокурор або його заступник** (ч. 4 ст. 4 законопроекту про статус суддів). Але, попри це положення, у світлі положень про дисциплінарне провадження незрозуміло, хто ініціює кримінальне провадження.

12. Одне положення, яке є сумнівним, є те, за яким судді мають недоторканність і імунітет від арешту, крім випадку надання згоди Верховною Радою. **Це неправильно, що парламент відіграє будь-яку роль у позбавленні суддівського імунітету.** Це має бути в компетенції суду і вирішуватися на основі чітко визначених критеріїв. Разом з тим, такі зміни вимагатимуть внесення змін до Конституції.

13. Загалом, імунітет суддів є надто широким. Частина перша статті 4 законопроекту про статус суддів зазначає, що імунітет судді поширюється на його чи її житло, службові приміщення, засоби транспорту та зв'язку, кореспонденцію, майно та документи. Таким чином, обсяг імунітету, як здається, є навіть ширшим від парламентського імунітету. Венеціанська комісія завжди критично ставилася до обсягу імунітетів суддів, заявляючи, що дуже сумнівно, що потрібен такий широкий імунітет для суддів, як для депутатів... **потрібен лише обмежений функціональний імунітет для суддів** стосовно арешту, тримання під вартою та інших кримінальних процедур, які втручаються в роботу суду ([CDL-AD\(2005\)023](#)). Такий функціональний імунітет має виключати кримінальну відповідальність за ненавмисні помилки, допущені під час відправлення правосуддя.

14. Частина третя статті 9 законопроекту про статус суддів не відповідає міжнародним юридичним стандартам щодо членства у професійних спілках. Європейська хартія щодо законодавства про суддів визнає право суддів вступати до професійних організацій та право на свободу вираження поглядів (параграф 1.7) з метою уникнення надмірних обмежень, які можуть створити бар'єри між суспільством та самими суддями (параграф 4.3). Принцип IV щодо об'єднань Рекомендацій № R(94)12 передбачає, що судді вільні утворювати об'єднання, які, самостійно чи разом з іншими органами, мають завдання гарантування їхньої незалежності та захисту їхніх інтересів. **Таким чином, судді мають бути вільними у вступі до об'єднань суддів чи спілок.** ... Судді можуть користуватися правом вступати до профспілок (свобода об'єднань), хоча обмеження можуть бути застосовані щодо право на страйк (дивіться Висновок №3 Консультативної ради європейських суддів, параграф 34).

15. У багатьох європейських країнах, незмінність суддів прямо гарантується конституцією країни або звичайними законами. Зміни до Конституції України з цією метою забезпечать додаткові гарантії.

4. Система судів

16. Стаття 16 законопроекту про судоустрій визнає, що суди в Україні будуються на основі трьох принципів, а саме територіальності, спеціалізації та інстанційності. Найнижчий рівень це місцеві суди. Вони у свою чергу поділяються на дільничні та окружні суди. Окружні суди є трьох типів господарські, адміністративні та кримінальні (статті 16-23 законопроекту про судоустрій). Другий рівень судів це апеляційні суди. Вони розглядають апеляції на рішення місцевих судів. Є три типи судів ті, що розглядають цивільні та кримінальні справи, ті, що розглядають господарські справи, та ті, що розглядають адміністративні справи (стаття 24 законопроекту про судоустрій). Третій рівень судів це вищі спеціалізовані суди. Відповідно до статті 29 законопроекту про судоустрій це касаційні суди, але у виняткових випадках вони можуть діяти як апеляція або як суди першої інстанції. Вони поділяються на чотири види: вищий цивільний суд, вищий господарський суд, вищий адміністративний суд та вищий кримінальний суд (стаття 29 законопроекту про судоустрій). Найвищим судом загальної юрисдикції є Верховний Суд. Відповідно до статті 36 законопроекту про судоустрій, його функції включають перегляд справ за винятковими обставинами, надання роз'яснень з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні судових справ, роботу з міжнародним правом, а також інші більш спеціалізовані питання.

17. Крім того, існує Конституційний Суд. Ці законопроекти не стосуються Конституційного Суду, за винятком того, що члени Конституційного Суду представлені в Раді суддів України (стаття 80 законопроекту про судоустрій), та у зв'язку з призначенням і звільненням членів Конституційного Суду Зіездом суддів України (стаття 76 законопроекту про судоустрій).

18. **Запропонована система судів є досить складною та розгалуженою.** Хоча ця система є простішою, ніж пропонувалося попередніми законопроектами (які передбачали додатково окремі касаційні суди), передбачаються чотири рівні судів і кожен рівень сам по собі розділяється на господарські суди, цивільні суди, адміністративні суди та кримінальні суди. Очевидно, чим складніша судова система, тим більший ризик виникнення процесуальних затримок. Проте, для того, щоб зменшити кількість рівнів судів, необхідно змінити статтю 125 Конституції.

19. **Процедура створення судів**, передбачена в статті 18 законопроекту про судоустрій, видається доволі складною. Вони створюються та ліквідовуються Президентом України за поданням Міністра юстиції України після врахування думки Голови Верховного Суду, Голови відповідного вищого спеціалізованого суду, Голови Державної судової адміністрації України. З іншого боку, відсутня роль Ради суддів. Хоча ця процедура може розглядатися як така, що сприяє співпраці та забезпечує баланс між судовою та виконавчою гілками влади, видається, що вирішальна роль у створенні та ліквідації судів належить Президенту за рекомендацією Міністра юстиції. Система, що включає так багато органів, може навіть призвести до виникнення напруги між ними. **Більш доцільною була б простіша та зрозуміліша система співпраці між Президентом та/або Міністерством юстиції із залученням Вищої ради юстиції.**

20. Також є сумнівними повноваження вищих спеціалізованих судів (пункт 1 частини другої статті 34 законопроекту про судоустрій) та Верховного Суду (пункт 2 частини другої статті 36 законопроекту про судоустрій) щодо надання роз'яснень з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні справ. Це поняття є не зовсім зрозумілим. **Вищі суди сприяють уніфікації судової практики шляхом розгляду апеляцій по індивідуальних справах, а не через абстрактні норми.**

21. З метою уникнення будь-яких маніпуляцій чи навіть їх ознак, проект Закону про судоустрій також має чітко передбачити, що будь-яка особа має право на законного суддю, відібраного за об'єктивними правилами, визначеними та опублікованими заздалегідь шляхом автоматичного розподілу справ.

5. Призначення суддів

22. Процедури призначення суддів є ключовими для питання судової незалежності у будь-якій системі. У цьому питанні, важливу роль в Україні відіграє Вища кваліфікаційна комісія. Вона створюється не відповідно до Закону про статус суддів, але процедури її діяльності визначаються цим законом, а також Законом про судоустрій. Судді різних рівнів представлені у Вищій кваліфікаційній комісії. Крім того, є окремі кваліфікаційні комісії для судів нижчого рівня. Вища кваліфікаційна комісія відповідає за проведення іспитів для визначення кваліфікації особи, яка претендує на посаду судді (статті 28-31 законопроекту про статус суддів).

23. **Склад Вищої кваліфікаційної комісії видається проблематичним.** Чому серед членів незалежного органу для кваліфікації суддів мають бути представники міських та обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим? Беручи до уваги те, що процедура обрання суддів парламентом уже є доволі політизованою (див. далі), підготовка кандидатур має цілком знаходитися в руках незалежного органу. Процедури Вищої кваліфікаційної комісії є непрозорими. **Немає потреби в окремій Вищій кваліфікаційній комісії і її повноваження необхідно передати Вищій раді юстиції, що більшість якої складають судді.** Якщо цього неможливо досягти через необхідні зміни до Конституції, незалежність Вищої кваліфікаційної комісії потребує подальшого зміцнення.

5.1. Початкове призначення

24. Відповідно до статті 32 законопроекту про статус суддів, процедура призначення на посаду судді (під якою мається на увазі саме перше призначення судді на тимчасовій основі на період п'ять років) полягає в тому, що Вища кваліфікаційна комісія оголошує конкурс. Кандидати подають заяви для отримання рекомендації на призначення. Вища кваліфікаційна комісія проводить конкурс та приймає рішення, яке надсилає до Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції розглядає рекомендацію та робить подання Президенту України, який приймає рішення. Відповідно до частини третьої статті 34 законопроекту про статус суддів, якщо Президент відхиляє подання, він має видати відповідне мотивоване розпорядження. **Дискреційні повноваження Президента слід обмежити лише перевіркою того, чи було додержано необхідну процедуру відбору та призначення** Вищою кваліфікаційною комісією та Вищою радою юстиції. Таким чином, рішення Президента України буде мати **посвідчувальний ефект**.

25. У деяких відношеннях **процедура першого призначення суддів є недостатньо прозорою**. Стаття 27 законопроекту про статус суддів зазначає документи, які необхідно подати до Вищої кваліфікаційної комісії. Частина десята згадує "інші документи" які це інші документи? Стаття 29 законопроекту про статус суддів стосується "кваліфікаційних іспитів". Якщо надходить скарга від кандидата, Вища кваліфікаційна комісія може скасувати результати іспиту та призначити новий чи додатковий іспит для такого кандидата (частина сьома статті 29 законопроекту про статус суддів). Це положення здається досить незвичайним. Частина четверта статті 28 законопроекту про статус суддів дозволяє Вищій кваліфікаційній комісії збирати інформацію про кандидатів та доручати іншим це робити, і дозволяє організаціям та громадянам подавати інформацію про кандидата. Нарешті, до того, як рекомендувати кандидата на призначення, Вища кваліфікаційна комісія може брати до уваги не лише іспит та медичну довідку, але також і співбесіду та "іншу інформацію, що визначає "рівень професійних знань кандидата, його особисті та моральні якості. Що це за інформація? Які процедури регулюють збирання такої інформації? Наскільки сам кандидат знає про цю інформацію? Це положення не відповідає європейським стандартам та заперечує прозорість усієї процедури відбору суддів. Узяті разом, ці положення викликають занепокоєння про те, що **у цій процедурі можуть виникати надзвичайні втручання**. Подібні запитання виникають стосовно інших стадій кар'єрного просування суддів наприклад, пункт 13 частини другої статті 38 законопроекту про статус суддів посилається на "інші документи, які засвідчують готовність кандидата до роботи на зазначеній посаді судді", коли йдеться про безстрокове призначення судді, і частина друга статті 37 законопроекту про статус суддів, що дозволяє Вищій кваліфікаційній комісії розглядати інші матеріали до того, як рекомендувати кандидата на безстрокове призначення.

26. Перше призначення на посаду судді здійснюється на п'ятирічний випробувальний період. Випробувальні терміни, за визначенням, спричиняють труднощі для судової незалежності, але якщо вони застосовуються, то не повинні перевищувати терміну, достатнього для оцінки придатності судді. П'ять років здаються надто довгим періодом. Венеціанська комісія вважає, що **встановлення випробувальних термінів може підірвати незалежність суддів**, оскільки вони можуть відчувати тиск щодо вирішення справ тим чи іншим чином. Це не повинно розумітися, як виключення будь-якої можливостей тимчасового призначення суддів. У країнах з відносно новими судовими системами може існувати практична потреба спершу переконатися, чи може той чи інший суддя ефективно виконувати свої функції, перед тим, як призначити його безстроково. Якщо призначення з випробувальним терміном вважається необхідним, "відмова підтвердити суддю на посаді має ґрунтуватися на об'єктивних критеріях та з тими ж процедурними гарантіями, що застосовуються, коли суддю звільняють з посади ([CDL-AD\(2005\)038](#), 30). Щоб вирішити цю проблему, необхідно внести зміни до статті 125 Конституції.

5.2. Обрання безстроково

27. У випадку обрання судді безстроково, застосовуються статті 36-45 законопроекту про статус суддів. Вища кваліфікаційна комісія оголошує конкурс та приймає рішення про рекомендування з відповідною пропозицією Верховній Раді. Потім Комітет Верховної Ради вивчає питання. Комітет може узяти до уваги звернення громадян, громадських організацій, інших установ стосовно діяльності кандидата. Представники різних установ, включаючи Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Вищу раду юстиції, Вищу кваліфікаційну комісію, Дисциплінарну комісію, Раду суддів України, а також кандидат запрошуються на засідання Комітету Верховної Ради. Комітет, у свою чергу, надає рекомендацію щодо пропозиції та подає її на розгляд пленарного засідання Верховної Ради. Згідно зі статтею 42 законопроекту про статус суддів, кожен депутат Верховної Ради має право безпосередньо задати запитання кандидатів. Якщо було висловлено зауваження, питання повертається на подальший розгляд до Комітету (частина четверта статті 42 законопроекту про статус суддів). Відповідно до статті 43 законопроекту про статус суддів, Верховна Рада обирає кандидатів відкритим голосуванням. Кандидати, які були відхилені двічі, більше не можуть бути кандидатами.

28. Здається, що це дуже політизований метод призначення. Ідея слухань, на яких можуть бути присутні так багато людей і кожен депутат може задавати запитання кандидатам на суддівські посади, особливо політизує процес. Очевидні можливості для депутатів парламенту грати на публіку. Більше того, процедура, що робить публічними зауваження, навіть якщо останні необґрунтовані, здається, створена спеціально, щоб зашкодити навіть тим кандидатам у судді, що успішно пройнуть цю процедуру.

29. Стосовно інших країн, Венеціанська Комісія завжди робила висновок, що "парламент, безсумнівно, набагато більше втягнений у політичні ігри і призначення суддів може перетворитися на політичні торги в парламенті, де кожен депутат парламенту, що представляє той чи інший округ, хотів би мати власного суддю ([CDL-AD\(2002\)026](#), 22). **Призначення суддів звичайних (не конституційних) судів не є належним предметом для голосування в парламенті**, оскільки є небезпека, що політичні міркування переважатимуть над об'єктивними якостями кандидата. Звичайно, щоб уникнути залучення парламенту до процедури призначення

суддів, **необхідно змінити статтю 128 Конституції.**

30. Разом з тим, навіть в існуючих конституційних рамках, необхідно **забезпечити справедливу процедуру призначення суддів парламентом.** Об'єктивні критерії під час прийняття рішення мають стати обов'язковими для парламенту, який повинен бути зобов'язаний навести причини згоди або відмови в підтвердженні призначення судді (наприклад, див. частину третю статті 44 законопроекту про статус суддів, відповідно до якого "в несення двічі відхиленої Верховною Радою України кандидатури на обрання на посаду судді безстроково не допускається"). Існує небезпека, що кандидат, який у своїй попередній діяльності виніс рішення, яке "розізлило" деяких політичних діячів, ризикує тим, що у повторному призначенні йому може бути відмовлено. Для того, щоб обмежити цю небезпеку, **якщо Вища кваліфікаційна комісія наполягає на кандидаті, відхиленому парламентом, друге відхилення повинно вимагати кваліфікованої більшості.**

31. Критерій "кількості скасованих, змінених судових рішень, підстави для скасування та зміни судових рішень згідно з пунктом 8 частини другої статті 38 є досить небезпечним. Як наслідок, під час випробувального терміну судді відчуватимуть себе зобов'язаними сліпо слідувати принципам та практиці, створеним Вищими суддями, і не намагатимуться вирішувати справи відповідно до своїх переконань та сумління як (навпаки) має діяти кожен суддя.

5.3. Підвищення суддів

32. Статті 46-49 законопроекту про статус суддів визначають процедуру атестації, яка полягає в сертифікації для визначення того, чи підходить суддя для кар'єрного підвищення з одного рівня на інший. Цю процедуру контролює Вища кваліфікаційна комісія. Відповідно до частини четвертої статті 49 законопроекту про статус суддів, кваліфікаційні тести мають проводитися, щоб перевірити знання професійного судді, визначити рівень кваліфікації судді, його спроможність підвищувати професійний рівень та здійснювати правосуддя, у тому числі в судах вищого рівня. Передбачено співбесіду, що стосується "фактичного здійснення суддею правосуддя і виконання ним посадових обов'язків. Очевидно, що ця процедура може серйозно впливати на суддів, що сподіваються на підвищення на посаду вищого рівня. Тому дуже важливо, щоб критерії для такого оцінювання були дуже чітко визначені і не порушували принципу індивідуальної незалежності суддів. Стосовно рішень, прийнятих однією з кваліфікаційних комісій для судів нижчого рівня, існує можливість оскарження до Вищої кваліфікаційної комісії.

33. Для того, щоб зробити систему кар'єрного просування об'єктивнішою, **призначення суддів на іншу посаду, особливо на вищу посаду, має здійснюватися на конкурсній основі**, можливо шляхом заповнення вакантних посад, що є в даний момент, за допомогою регулярних та анонімних конкурсів.

6. Дисциплінарна відповідальність та звільнення суддів

34. Стаття 52 законопроекту про статус суддів стосується дисциплінарної відповідальності. Передбачено, зокрема, такі підстави відповідальності:

"явно некваліфіковане вирішення справи

створення не передбачених законом перешкод для доступу особи до правосуддя

вчинення аморального проступку

систематичне ігнорування позиції судів вищого рівня щодо застосування норм права .

35. Здається, що посилання на **явно некваліфіковане вирішення справи** надає можливість вжиття дисциплінарних заходів по відношенню до судді, з рішенням якого дисциплінарний орган не згодний. Захист принципу індивідуальної відповідальності судді вимагає, щоб до таких положень ставилися з великою обережністю. Такий же коментар можна зробити по відношенню до ігнорування рішень судів вищого рівня, перешкоджання в доступі до правосуддя або свідомого зволікання розгляду заяви. Такі положення можуть створювати можливості для суб'єктивної інтерпретації. Дуже важливо, що в разі, якщо такі порушення є підставами для дисциплінарного покарання судді, їх необхідно дуже точно та чітко окреслити. Стосовно вчинення аморального проступку, здається, що це положення йде далі ніж вимога про законність поведінки, **тому необхідно точно визначити, що мається на увазі під аморальним проступком**, котрий тягне за собою дисциплінарну відповідальність.

36. Органи, що здійснюють дисциплінарне провадження, це Дисциплінарна комісія суддів України для суддів місцевих судів і апеляційних судів та Вища рада юстиції. Процедура передбачає призначення судового інспектора, який може вивчати матеріали по справах та задавати запитання. Він може отримувати інформацію від Державної судової адміністрації та від працівників суду (стаття 54 законопроекту про статус суддів). Тут не згадується **право судді мати свого представника** і це необхідно виправити.

37. Згідно зі статтею 57 законопроекту про статус суддів, дисциплінарні стягнення включають догану, пониження кваліфікаційного класу, позбавлення кваліфікаційного класу. Рішення про застосування стягнення може бути оприлюднено. Також передбачено можливість внесення пропозиції про звільнення судді. Є можливість оскарження рішення дисциплінарної комісії до Вищої ради юстиції. Звернення до суду може стосуватися лише процедурних питань (стаття 58 законопроекту про статус суддів). **Немає положення про повне оскарження в суді рішення Вищої ради юстиції.**

38. Статті 59-68 законопроекту про статус суддів стосуються звільнення з посади судді та зупинення його повноважень. Відсутня різниця між звільненням у правильному розумінні цього слова, тобто усунення особи з посади всупереч її волі за неналежну поведінку, і ситуацією, яка виникає, коли особа досягає пенсійного віку або коли вона має припинити діяльність через погане здоров'я. Проте, необхідно розрізнити звільнення з причин, які можуть вважатися дискредитуючими, та відставкою судді з інших причин. Стаття 71 законопроекту про статус суддів стосується процедури у Верховній Раді, яка має повноваження ставити запитання судді. Але **не згадується право судді задавати запитання свідкам** і це виглядає серйозним недоліком. Комітет Верховної Ради розглядає питання і вносить пропозицію для розгляду на пленарному засіданні. Відповідно до частини третьої статті 73 законопроекту про статус суддів, пояснення судді "заслуховуються і будь-який депутат може ставити запитання. Разом з тим, це виглядає, як набагато менше право на представлення інтересів, ніж можна було б очікувати. **Не згадується право судді задавати запитання чи заперечувати тим, хто його обвинувачує.**

39. Посилаючись на "ухилення від обов'язкового навчання у Національній школі суддів України, законопроект запроваджує обов'язкову систему навчання суддів. Проте, відповідно до Висновку №3 Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) Ради Європи, підвищення кваліфікації має базуватися на добровільній участі суддів; (...)*можливе обов'язкове підвищення кваліфікації лише у виняткових випадках*; наприклад (якщо так вирішив судовий чи інший уповноважений орган), якщо суддя займає нову посаду, починає виконувати іншу роботу чи функції, або у випадку фундаментальних змін законодавства. Беручи це до уваги, **ухилення від необхідного навчання не повинно розглядатися як підстава для дисциплінарної відповідальності.**

40. Формулювання частини першої статті 52 законопроекту про статус суддів щодо " свідоме порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя або явно некваліфіковане вирішення справи є хибним. **Неправильне тлумачення закону суддею має вирішуватися шляхом апеляції, а не шляхом дисциплінарної процедури.** Дисциплінарна відповідальність судді в такій делікатній сфері, як відправлення правосуддя, потребує точнішого формулювання.

41. Пункт 5 частини першої статті 52 посилається на дуже неточний термін "моральність". Його слід охопити пунктом 6 про систематичне або грубе порушення суддівської етики.

42. Стаття 54 законопроекту про статус суддів встановлює, що **дисциплінарне провадження має здійснюватися** : 1) Дисциплінарною комісією суддів (для суддів місцевих та апеляційних судів), 2) Вищою радою юстиції (для суддів [вищих] спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду). Детальні **положення мають на меті зробити дисциплінарну процедуру дуже прозорою, що можна втати, як рішення, що рухається в правильному напрямку.**

43. Проте, **у Вищій раді юстиції немає більшості суддів** (це потребуватиме конституційної зміни). Пояснювальний меморандум до Європейської хартії про законодавство для суддів (DAJ/DOC (98) 23) вказує на те, що дисциплінарні санкції мають накладатися *... рішенням, прийнятим за пропозицією чи рекомендацією, або за згодою трибуналу чи органу влади, де принаймні половина членів є обраними суддями. Суддя має отримати повне слухання та має право на представництво.* Більше того, **відсутнє положення про оскарження в суді таких дисциплінарних стягнень.** Меморандум також підкреслює право оскарження такого рішення до вищого судового установ. Ця точка зору підтримується Базовими принципами незалежності судової гілки влади ООН. У принципі 17 підкреслюється право судді на справедливий процес, а згідно з принципом 20 рішення, прийняті в рамках дисциплінарного провадження, підлягають незалежному перегляду. Ця позиція також підтримується статтею 6 Європейської конвенції про права людини щодо права на справедливий суд, яка встановлює прямий зв'язок між цим правом та незалежністю судді.

44. Проект закону про статус суддів не дуже чітко визначає, який саме орган може розпочати дисциплінарне провадження. Для того, щоб створити обвинувальну (а не противагу інквізиційній) систему, має бути чітка відмінність між органом, що вивчає можливі порушення (інспекція), органом, що має право ініціювати процедуру (Міністр юстиції, Генеральний прокурор?), органом, що підтримує обвинувачення (це може бути відповідний Генерального прокурора), та органом, що приймає рішення по суті справи.

45. Необхідно роз'яснити зв'язок між підставами для дисциплінарного провадження та підставами для звільнення судді. Ситуації, що розглядаються в статтях 63-65 законопроекту про статус суддів, мали б бути серед дисциплінарних справ. З тим, щоб додержати принцип пропорційності, звільнення має бути можливим лише у найбільш серйозних справах та у випадку повторних порушень. Наприклад, порушення правила несумісності за звичай є підставою дисциплінарної відповідальності. Немає потреби негайно виганяти суддю за незначне порушення правила про несумісність. Те саме стосується незначних порушень присяги чи набрання законної сили обвинувального вироку проти судді немає потреби звільняти суддю через те, що його визнано винуватим у спричиненні дорожнього пригоди. З іншого боку, повинна існувати можливість звільнити суддю, який свідомо та систематично грубо порушує деякі інші правил зі статті 52 (наприклад, пункти 7 та 12). Дивно, що це виявляється наслідком того, що правила щодо звільнення не посилаються на статтю 52 законопроекту про статус суддів.

7. Суддівське самоврядування

46. Проект закону про судоустрій містить детальні положення щодо питання суддівського самоврядування, яке визначається у статті 67законопроекту. У частині першій зазначається, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування, тобто самостійне колективне вирішення зазначених питань професійними суддями. Частина друга встановлює, що суддівське самоврядування є однією з найважливіших гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Далі зазначається, що діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в судову діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. Відповідно до частини третьої, до питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. Інші конкретні завдання суддівського самоврядування викладені в частині четвертій цієї статті і включають участь суддів у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів, а також вирішення питань, що стосуються призначення суддів та їх дисципліни.

47. Таким чином, ідея суддівського самоврядування розглядається як центральна для захисту одного з головних принципів, яким керується судова влада, а саме судової незалежності. Тут варто пригадати, що незалежність судової влади має два аспекти: по-перше, судова гілка влади в цілому має бути незалежною від інших гілок влади, а саме виконавчої та законодавчої, а по-друге, кожен суддя має бути вільний від будь-якого зовнішнього впливу. Як зазначається в пункті 1 цінності 1 Бангалорських принципів поведінки суддів (2000 рік):

"Суддя має виконувати судову функцію незалежно, на основі оцінки суддею фактів та відповідно до добросовісного розуміння закону, вільно від будь-яких зовнішніх впливів, спонукань, тиску, погроз чи втручання, прямих чи непрямих чином, з боку будь-яких осіб та з будь-якої причини.

48. Суддя має бути вільним від впливу не лише інших гілок влади, але й по відношенню до суспільства в цілому (Бангалорські принципи, цінність 1.2). Наступним важливим принципом є те, що крім незалежності самої судової гілки влади, окремі судді повинні бути незалежними під час прийняття рішень. Це включає незалежність від колег по судовій гілці влади. Знову таки, Бангалорські принципи чітко проголошують відповідний принцип у цінності 1, пункті 4:

Під час виконання судових обов'язків, суддя має бути незалежним від колег-суддів щодо рішень, які суддя зобов'язаний приймати незалежно.

49. Текст статті 67законопроекту про судоустрій дає зрозуміти, що судова незалежність це не єдина цінність, на захист якої спрямована ідея суддівського самоврядування. Воно також потрібно для створення належних та ефективних організаційних та інших умов, необхідних для діяльності судів та суддів та підвищення якості судової роботи. Більше того, самоврядування також призначене для забезпечення певного роду демократичного контролю з боку суддів над усією діяльністю судової гілки влади. Під час конференції в Києві багато доповідачів вказали на те, що частково причини цієї пропозиції полягали в необхідності обмеження влади голів судів, деякі з яких почали відчувати надто велику владу над звичайними суддями.

50. **Спроба забезпечити демократичний контроль є досить далекосяжною і, як видається, не вимагається жодними міжнародними документами, що стосуються судівництва.** Хоча не існує перешкоди для створення системи, за якою всі судді братимуть участь у прийнятті рішень, якими керується судова система в цілому, жоден з міжнародних документів не передбачає створення такої системи. Справді, в більшості правових систем, багато питань, які є ключовими для функціонування судової гілки, такі як розподіл роботи між судами та рішення про те, де засідатимуть судді, в які години вони працюватимуть тощо, вирішуються старшими суддями, наприклад Верховним суддею чи головами судів, і не обов'язково органами, демократично обраними усім суддівським корпусом. Можна зазначити, що Європейська хартія про законодавство для суддів передбачає процес консультацій із суддями, але не обов'язково їх участь у прийнятті рішень:

"Судді об'єднуються через своїх представників та свої професійні організації для прийняття рішень стосовно управління судами і визначення їх засобів та їх розподілу на національному та місцевому рівнях. У такий же спосіб, вони консультуються щодо планів про зміни закону про них та щодо визначення умов оплати їхньої праці та соціального забезпечення. (Стаття 1.8)

51. Разом з тим, доцільно оцінювати будь-яку пропозицію про створення такої системи відповідно до тестів на спроможність дієво захищати судову незалежність та сприяти чи уможливити ефективну роботу системи судів у цілому. Очевидно, що важливим є те, щоб будь-яка система, демократична чи ієрархічна, забезпечувала обидві функції з тим, щоб судова гілка влади функціонувала належним чином.

7.1. Органи суддівського самоврядування

52. Стаття 68 законопроекту про судоустрій передбачає, що організаційні форми суддівського самоврядування є чотирьох видів: збори суддів, конференції суддів, Зїзд суддів України та ради суддів. Крім того, деякі з цих органів також можуть створювати виконавчі органи.

53. По перше, збори суддів це зібрання суддів відповідного суду, де вони обговорюють питання внутрішньої діяльності суду та приймають колективні рішення з обговорюваних питань (ч. 1 ст. 69 законопроекту про судоустрій). Ці збори можуть відбуватися у судах усіх чотирьох рівнів. Загальне правило встановлює, що збори скликаються головою відповідного суду за власною ініціативою або на вимогу не менш як третини від загальної кількості суддів даного суду (ч. 2 ст. 69 законопроекту про судоустрій). Відповідно до частини п'ятої статті 69 законопроекту про судоустрій, збори суддів обговорюють питання, що стосуються внутрішньої діяльності суду та його апарату і приймають з цих питань рішення, що є обов'язковими до виконання. Вони також заслуховують звіти суддів, які займають адміністративні посади, керівника апарату суду. Вони затверджують порядок утворення колегій суддів для розгляду судових справ та визначення головуючого на засіданні, порядок заміщення суддів у разі їх відсутності. Збори суддів також затверджують порядок і графік надання відпусток суддям (ч. 5 ст. 69 та ст. 70 законопроекту про судоустрій).

54. Збори суддів місцевого суду мають відбуватися щонайменше один раз на шість місяців, збори суддів апеляційного суду щонайменш один раз на три місяці, збори суддів Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів принаймні один раз на рік. Збори суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, крім того, можуть подавати пропозиції на розгляд Зїзду суддів України, обирати делегатів на такий зїзд, призначати на посади та звільняти з посад голів секретаріатів судів та їх заступників, затверджувати положення про секретаріат суду, загальну кількість працівників та структуру секретаріату. Відповідно до частини четвертої статті 70 законопроекту про судоустрій, збори суддів Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів обговорюють питання, що стосуються внутрішньої діяльності суду або роботи конкретних суддів чи працівників апарату суду, та приймають з цих питань рішення, що є обов'язковими для суддів даного суду. Припускається, що посилення на роботу окремих суддів означає навантаження окремих суддів, а не стосується конкретних рішень, які вони приймають, оскільки в протилежному випадку це положення порушуватиме ключовий принцип Бангалорських принципів, що стосується незалежності окремого судді від своїх колег.

55. Таким чином, збори суддів мають досить суттєві повноваження і, зокрема, право призначати та звільняти голів секретаріатів вищих судів є дуже суттєвим.

56. Крім того, збори суддів можуть подавати пропозиції із вирішення питань, які виникають у взаємовідносинах між судовою та іншими гілками державної влади, а також питання, що стосуються законодавства.

57. Другим рівнем суддівського самоврядування є конференція. Конференції суддів регулюються статтею 72 законопроекту про судоустрій. Вони визначаються, як зібрання представників суддів (делегатів) відповідних судів, на якому обговорюються питання діяльності цих судів та приймається колективне рішення з обговорюваних питань. Виникає негайне **запитання щодо компетенції конференції та зборів, оскільки з тексту не зрозуміло, який орган матиме перевагу, якщо будуть розбіжності між ними в питаннях, що стосуються діяльності судів.** Знову ж таки, конференції заслуховують звіти виконавчих органів, створених ними, а також відповідних управлінь Державної судової адміністрації. Конференції також можуть заслуховувати звіти членів конференції, надсилати їх до відповідних територіальних кваліфікаційних комісій. Подібно до зборів, конференції також можуть подавати пропозиції іншим державним органам. Конференція обирає делегатів на Зїзд суддів України. Відповідно до частини третьої статті 72 законопроекту про судоустрій, конференція приймає рішення, що є обов'язковими для її виконавчого органу і суддів відповідних судів. З контексту документа випливає, що конференції існують лише на рівні місцевих судів та апеляційних судів. Що стосується Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, єдиний орган, а саме збори, виконує в них ті ж самі функції, що для місцевих судів виконуються як зборами, так і конференціями.

58. Конференція суддів вважається повноважною, якщо в її роботі беруть участь не менше двох третин від складу делегатів відповідних судів. На конференції можуть бути присутні також судді, що не є делегатами конференції (ч. 1 ст. 74 законопроекту про судоустрій). Делегатів на конференцію обирають на зборах. Конференція має відбуватися принаймні один раз на рік. У роботі конференції суддів можуть брати участь представники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, навчальних та наукових закладів, правоохоронних органів, громадських організацій. Лише делегати мають право голосу (стаття 74 законопроекту про судоустрій).

59. Відповідно до статті 73 законопроекту про судоустрій, у період між конференціями суддів функції суддівського самоврядування виконує відповідна рада суддів. Рада суддів обирається конференцією. Конференція також визначає кількість членів ради. Функції ради полягають в організації контролю над виконанням рішень, прийнятих конференцією, та врегулюванні питань, що стосуються скликання наступної конференції. Вона також здійснює контроль над діяльністю Державної судової адміністрації стосовно роботи відповідного суду. Рада заслуховує звіт голови департаменту стосовно роботи суду. Рада розглядає питання правового та соціального захисту суддів. Рада може подавати Раді суддів України пропозиції щодо кандидатів на посади голів та заступників голів судів в межах своєї юрисдикції. Також, рада суддів може подавати пропозиції до державних органів влади. Рішення рад суддів є обов'язковими для суддів, котрі займають адміністративні посади у відповідних судах (це стосується голів та заступників голів суду). Рішення ради суддів може бути скасовано лише конференцією суддів та зупинено рішенням Ради суддів України. Передбачено також положення, що дозволяє скликання конференції на вимогу принаймні двох третин делегатів на попередній конференції суддів. Якщо рада суддів не реагує на таку вимогу, ініціатори скликання конференції можуть створити організаційне бюро та організувати конференцію самостійно (ч. 1 ст. 73 законопроекту про судоустрій).

60. Відповідно до обговорення у Києві, запропонована система суддівського самоврядування є результатом недовіри до виконавчої влади, особливо до Міністерства юстиції, а також недовіри до голів судів. З цієї причини закон передбачає створення декількох нових органів з наміром замінити старі органи в судовій гілці влади. Проте, **така структура є надто складною та заплутаною.** По відношенню до деяких функцій, тепер буде три органи: збори, конференція та рада, які наділені ідентичними функціями, і усі вони обов'язкові. Як нібито цих ускладнень було недостатньо, крім того ми побачимо, що ці функції також передаються З'їзду суддів України та Раді суддів України. Хоча є положення про можливість скасування рішень вищим органом, Радою суддів України, **виникає дуже багато простору для внутрішньої судової політики та маневрів** Більше того, **хоча на перший погляд уся система видається надзвичайно демократичною, існування великої кількості органів, що виконують подібні, якщо не однакові функції, розмиває повноваження кожного з них.** За таких обставин необхідно вжити надзвичайних зусиль з тим, щоб забезпечити, що така нібито дуже демократична система **на практиці не перетворилася на дуже слабкі інституції, які зможуть пересилити набагато потужніші державні установи.**

61. Судова незалежність це не лише незалежність судової гілки влади по відношенню до інших гілок державної держави, але також і "внутрішній аспект. Кожен суддя, яке б місце він не займав у судовій системі, має однакові повноваження щодо іншого судді. У відправленні правосуддя, таким чином, суддя має бути незалежним також і по відношенню до інших суддів, включаючи голову власного суду або інших (наприклад, апеляційних чи вищого) судів. Насправді, відбувається все більше дискусій щодо "внутрішньої" незалежності у судовій гілці влади. **Найкращий захист судової незалежності, як внутрішньої, так і зовнішньої, може забезпечити Вища судова рада,** як це визнається в основних міжнародних документах на тему судової незалежності.

7.2. Найвищі органи суддівського самоврядування

62. Далі законопроект передбачає утворення ще двох органів суддівського самоврядування на найвищому рівні, що призводить до ще більшого дублювання функцій. Перший це З'їзд суддів України. Відповідно до статті 77 законопроекту про судоустрій, він збирається один раз на три роки. Його скликає Рада суддів України. Позачерговий З'їзд суддів України може бути скликано на вимогу принаймні однієї третини конференцій суддів або на вимогу зборів суддів Верховного суду. З'їзд може відвідувати велика кількість людей, включаючи Президента України, народних депутатів України, Уповноваженого з прав людини Верховної Ради України, членів Вищої ради юстиції, представників Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, представників наукових та освітніх установ та закладів, громадських організацій, та інших осіб, яких можуть запросити до участі (ч. 3 ст. 77 законопроекту про судоустрій).

Не ясно, чи мають право ці особи брати повноправну участь у З'їзді (хоча, припускаємо, що вони не мають права голосу). Проте, принцип розподілу влад передбачає, що всі ці особи матимуть лише статус спостерігача, якщо не буде конкретного прохання про участь із якоюсь особливою метою. Як і у випадку зі скликанням конференцій, створено механізм скликання позачергового З'їзду, якщо Рада суддів не зможе скликати такий З'їзд на вимогу. Важко зрозуміти обґрунтування такого підходу. Виглядає **дивним, що проект закону може передбачати, що орган, який складатиметься лише зі старших суддів, умисно не підкориться юридичній нормі, що вимагає скликання З'їзду.** Важко побачити, як таке питання може виникнути, якщо тільки не було обґрунтованої суперечки стосовно чинності вимоги про скликання позачергового З'їзду. У такому випадку, ці проблеми напевне доведеться розв'язувати в суді. Звичайно, чинником, що ускладнює, полягатиме в тому, що в такому випадку багато суддів буде залучено в цей процес.

63. Делегати З'їзду суддів України обираються конференціями суддів (у випадку місцевих судів та апеляційних судів) і на зборах суддів у випадку Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів, а також Конституційного суду. Кількість делегатів, яких обирає кожен із судів, визначається Радою суддів.

64. Повноваження З'їзду суддів України є широкими. Він може призначати та звільняти суддів Конституційного суду України відповідно до Конституції та законів. Він призначає членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Дисциплінарної комісії суддів України. Він може приймати рішення, обов'язкові для всіх органів суддівського самоврядування та всіх професійних суддів (стаття 76 законопроекту про судоустрій). Повноваження приймати рішення, обов'язкові для професійних суддів, потребує уточнення на предмет відповідності Бангалорським принципам індивідуальної незалежності суддів.

65. Крім того, З'їзд суддів України заслуховує звіти Ради суддів України, а також її представників у різних органах, де вона представлена чи згадувалася у попередньому параграфі. З'їзд також заслуховує звіти голови Державної судової адміністрації України, яка є органом виконавчої влади, що має завдання здійснювати забезпечення судів. З'їзд може висловити вотум недовіри голові Державної судової адміністрації (стаття 76 законопроекту про судоустрій).

66. Повноваження Державної судової адміністрації (стаття 90 законопроекту про судоустрій) досить широкі, але обсяг компетенції є прийнятними. Можна було б припустити, що головною метою створення такого спеціального органу була заміна органу виконавчої влади на судовий, але це не так. Новий орган є виконавчим і може перетворитися на нове Міністерство юстиції. Результатом створення цього органу, як здається, стала заміна Міністерства юстиції іншим органом виконавчої влади. Необхідно чітко розділити роль Міністерства юстиції, Державної судової адміністрації та голів судів. Їхню роль не потрібно повністю обмежувати. **Державна судова адміністрація, та судові навчання, мають знаходитися під контролем незалежного судового органу.**

67. Другим органом, що передбачається, є Рада суддів України. Це найвищий орган суддівського самоврядування в період між проведенням з'їздів суддів України (стаття 80 законопроекту про реформування правосуддя). Рада суддів України складається з 33 членів, обраних З'їздом за квотами, визначеними для кожного окремого суду. Кандидатури подаються конференціями чи зборами суддів, а також індивідуально делегатами З'їзду. Рада суддів вибирає власного голову, заступника голови та секретаря, а також *президію*. В період між з'їздами, Рада організує контроль за впровадженням рішень З'їзду та приймає рішення про скликання майбутніх З'їздів. Повноваження Рада суддів України включають:

Розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів;

Затверджує порядок розподілу справ між суддями з урахуванням спеціалізації, нормативів навантаження на суддів, коефіцієнтів складності справ тощо;

Розглядає питання правового захисту суддів, соціального захисту суддів та членів їх сімей і приймає відповідні рішення з цих питань;

Здійснює контроль за організацією діяльності судів та діяльністю Державної судової адміністрації України, заслуховує інформацію голів судів і посадових осіб Державної судової адміністрації України про їх діяльність;

Розглядає скарги суддів на голів судів, їх заступників, голів судових палат, інших посадових осіб, а також інші повідомлення суддів про загрозу їхній незалежності та вживає за наслідками розгляду відповідні заходи (звільняє суддю з адміністративної посади, повідомляє компетентні органи про підстави для кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності, оприлюднює заяви від імені суддівського корпусу про факти порушення незалежності судді, звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо);

Затверджує нормативи навантаження суддів у судах усіх рівнів;

Призначає на посади голів місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів і заступників голів апеляційних та вищих спеціалізованих судів та звільняє їх з посад;

Заслуховує звіти про роботу членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Дисциплінарної комісії суддів України, призначених з'їздом суддів України (Радою суддів України).

Звертається з пропозиціями щодо вирішення питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

Має право зупиняти рішення рад суддів, що не відповідають Конституції та законам України чи суперечать рішенням з'їзду суддів України;

68. Знову таки, це дуже впливові функції і з огляду на те, що Рада є постійним органом, тоді як З'їзд збирається лише один раз на три роки, можна очікувати, що реальна влада належатиме Раді (чи скоріше *президії* Ради), а не самому З'їзду.

69. **Існують значні сумніви щодо дієвості процедури, яка створює органи суддівського самоврядування на стількох рівнях.** Рівень залучення судової гілки до певного виду судової політики видається величезним. При тому, що органи суддівського самоврядування наділені важливими функціями, розпорощення цих повноважень серед багатьох органів, як здається, може призвести до заплутаної ситуації, коли різні органи одночасно здійснюватимуть ті ж самі повноваження. У зв'язку з цим дієвість будь-якого з цих органів знаходитиметься під сумнівом. По-друге, існування цих органів, як здається, має великий ризик підризу дієвого управління судами головами та заступниками голів різних судів та працівниками Державної судової адміністрації України. Ці чиновники будуть підпорядковані та підзвітні великій кількості різних осіб. Це може, з іншого боку, означати, що вони насправді будуть не підзвітні нікому. З іншого боку, це може призвести до паралічу. Важливі функції, такі як розподіл справ та розподіл навантаження, як виявляється, передаються демократично обраним органам. Комісія непокоїться, наскільки дієвою буде така система. Не можна уникнути того, що будь-яка дієва система розподілу справ може передбачати прийняття непопулярних рішень, які подобатимуться не кожному судді. Передача цих функцій демократично обраним органам може призвести до системи, де нормою є компроміс.

70. Венеціанська Комісія розуміє бажання обмежити повноваження голів судів, але не впевнена, що це потрібно робити саме так. Виключення голів судів з ключових ролей в органах самоврядування може призвести до конфронтації. У цьому зв'язку, можливо, варто розглянути **положення, за яким голови судів зможуть відвідувати збори без права голосу**. Цікаво зазначити, що Концепція вдосконалення судівництва передбачала, що голови судів будуть членами Ради суддів України, але їх кількість не перевищуватиме однієї третини. **Альтернативним методом обмеження надмірних повноважень голів може бути призначення їх на посаду на обмежений термін.**

71. Таким чином, загалом виникають серйозні запитання про ефективність пропонованої системи суддівського самоврядування, не дивлячись на намагання зробити її високо демократичною. Не повинно бути такої кількості представницьких органів у судовій гілці влади. **Можна обґрунтувати існування єдиного органу, такого як Вища рада юстиції, можливо із підкомітетами для спеціалізованих функцій.** Набагато простішою і, можливою, набагато дієвішою системою, ніж пропонована, була б така, де є **більшість обраних суддів у Вищій раді юстиції.**

72. Разом з тим, таке рішення потребуватиме внесення змін до Конституції. В якості альтернативи, можна розглянути **передачу значних повноважень Раді суддів на рівні, нижчому від Вищої ради юстиції, якщо виявиться неможливим змінити**

Конституцію. По-друге, після того, як голова та заступник голови суду обрані, їм потрібно дозволити відпрацювати свій термін, якщо тільки вони не будуть винуваті в порушенні поведінки. Піддавати їх контролю виборного органу, який може звільнити їх в будь-який час, не є рецептом, що дозволить їм приймати непрості рішення, якщо такі будуть необхідні. Подібний коментар можна зробити по відношенню до контролю над адміністраторами, що працюють в Державній судовій адміністрації.

8. Судовий бюджет та винагорода суддів

73. Хоча частина шоста статті 84 передбачає, що регулювання питань бюджету здійснюється Бюджетним кодексом України, проект закону про судоустрій має визначити, хто готує та подає проект бюджету для судової гілки влади до уряду чи парламенту. Державна судова адміністрація, Верховний Суд, Конституційний Суд та спеціалізовані суди відповідають лише за розподіл коштів у межах уже прийнятого державного бюджету. Бюджет, звичайно, врешті затверджується парламентом. Разом з тим, судова гілка влади не повинна залишатися без представництва своїх інтересів на критичній стадії, коли бюджет обговорюється у Кабінеті Міністрів (уряді) та Парламенті. Передача повноважень готувати та подавати бюджетну пропозицію в руки незалежного органу Ради суддів України чи Вищої судової ради може зменшити можливості виконавчої гілки влади обмежувати незалежність судової. Незалежність судової влади також залежить від адекватних бюджетних асигнувань на здійснення правосуддя та належного використання цих ресурсів. Це можна найкраще досягнути через незалежний орган, що відповідає за розподіл цих ресурсів (Підсумкові висновки Комісії першого вивчення Міжнародної асоціації суддів, Відень, 2003 рік). **Автономний орган із значним судовим представництвом має відігравати значну роль у представленні та захисті судового бюджету в парламенті.** Парламент продовжуватиме розподіляти фінансування, але такі рішення, як обов'язкові рівні фінансування, багаторічне фінансування, блокові асигнування можуть обмежити обсяг політичного втручання.

74. Рекомендація Ради Європи № R(94)12 передбачає, що винагорода суддів має гарантуватися законом та відповідати високій гідності їх професії та тягарю відповідальності (принципи I (2а (l)) та II (1б)). Також, Європейська хартія містить визнання ролі адекватної винагороди для захисту від тиску, націленого на вплив на суддівські рішення та, більш загально, поведінку, та важливості гарантованих оплачуваних відпусток через хворобу, адекватних пенсій після відставки (пункт 6). **Проект закону має заборонити будь-яке зменшення зарплати суддів** протягом строку перебування на посаді, крім випадків матеріальних санкцій, накладених на суддю.

75. Ключовим засобом запобігання корупції у системі правосуддя має бути **обов'язок суддів розкривати свій фінансовий стан.** Це допомагає запобігати фінансовим конфліктам інтересів та захищає суддів від докорів про те, що в них може бути фінансова зацікавленість у справі. Розкриття фінансової інформації означає, що судді повинні надати відомості про своє майно, фінансові зобов'язання, акції, подарунки, гонорари та інші доходи, а також отримані ними позики (рекомендації GRECO). Тому **пункт 6 частини четвертої статті 10 законопроекту про статус суддів вітається.**

9. Висновки

76. Комісія вітає законопроекти, як очевидне покращення порівняно з теперішньою ситуацією та попередніми проектами законів. Фундаментальні положення відповідають європейським стандартам. Комісія також підтримує оголошений намір українського парламенту об'єднати два дуже деталізованих законопроекти в один (сподіваємося, простіший) текст. Попри це, необхідно звернути увагу на низку питань:

77. Стосовно незалежності та імунітету суддів:

Дискреційні повноваження Президента України слід обмежити можливістю перевіряти, чи було дотримано необхідної процедури (посвідчувальний ефект).

Чіткі та суворі кримінальні санкції повинні захищати суддів від зовнішнього тиску.

Судді повинні користуватися лише функціональним імунітетом.

Судді повинні мати свободу приєднуватися до суддівських об'єднань та профспілок.

Немає потреби встановлювати, що кримінальну справу проти судді може порушувати лише Генеральний прокурор чи його заступник.

Парламент не повинен відігравати жодної ролі у знятті суддівського імунітету (необхідні зміни до Конституції).

78. Стосовно створення судів та уніфікації судової практики:

Доцільнішою була б простіша процедура створення судів, що передбачає співпрацю між Президентом та/або Міністерством юстиції із залучення Вищої ради юстиції.

Вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд не повинні надавати абстрактних роз'яснень, а мають сприяти уніфікації судової практики через розгляд апеляцій в індивідуальних справах.

79. Стосовно призначення суддів:

Немає потреби в існуванні окремої Вищої кваліфікаційної комісії. Її повноваження слід передати Вищій раді юстиції, де більшість складатимуть судді. Якщо цього не можна досягнути через конституційні зміни, слід далі посилити незалежність Вищої кваліфікаційної комісії, оскільки її склад виглядає проблематичним.

Процедури першого призначення суддів не повністю прозорі.

Встановлення випробувального терміну 5 років може підірвати незалежність суддів (необхідні зміни до Конституції).

Призначення суддів звичайних (неконституційного) судів не повинно бути предметом для голосування в парламенті. Це потребуватиме змін до Конституції України. Разом з тим, якщо Конституцію змінити неможливо, слід передбачити, що з тим, щоб подолати наполягання Вищої кваліфікаційної комісії на відхиленому кандидаті, необхідною буде кваліфікована більшість у парламенті.

При відборі кандидатів парламент має керуватися об'єктивними критеріями. Парламент має бути зобов'язаний наводити причини призначення або відмови в ньому.

Призначення суддів на інші, зокрема вищі посади, необхідно здійснювати на конкурсній основі.

80. Стосовно дисциплінарного провадження:

Неучасть в обов'язковому навчанні не повинна бути підставою для дисциплінарної відповідальності.

Неправильне застосування закону суддею має виправлятися через апеляцію, а не шляхом дисциплінарного провадження.

Необхідно чітко визначити термін аморальний проступок, що тягне за собою дисциплінарну відповідальність.

Необхідно створити змагальну систему, де буде розподілено функції обвинувачення та прийняття рішення по суті.

Необхідно забезпечити право судді на захисника.

Необхідно забезпечити право судді на змагальну процедуру та на опитування свідків.

Повинна існувати можливість оскарження дисциплінарного стягнення в суді.

81. Стосовно суддівського самоврядування:

Вища рада юстиції повинна складатися з більшості суддів, що обираються самими суддями (необхідні конституційні зміни).

Система суддівського самоврядування є занадто складною і потребує спрощення (наприклад, розвиток на основі єдиного органу, такого як Вища рада юстиції, можливо із підкомітетами для спеціалізованих функцій).

Державна судова адміністрація та навчання суддів повинні перейти під контроль незалежного органу суддівського самоврядування.

82. Стосовно бюджету судової влади та винагороди суддів:

Автономний орган зі значним представництвом суддів повинен відігравати визначальну роль в поданні та захисті судового бюджету в парламенті.

Проект закону має передбачати сувору заборону зменшення зарплати судді.

83. Венеціанська Комісія рекомендує здійснювати судову реформу в Україні на підставі законопроектів, поданих до парламенту. У цьому відношенні, заслуговує на схвалення те, що парламентський комітет з питань правосуддя має намір об'єднати два законопроекти у єдиний закон. Очевидно, для того, щоб забезпечити незалежну та ефективну судову владу, рекомендації, що містяться у цьому висновку, мають бути впроваджені в єдиному законі.