Матеріали дослідження щодо доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді)

Вступ

Категорія доброчесності є відносно новою для української правової системи і потребує ґрунтовного дослідження для з'ясування її змісту та можливостей практичного застосування. Для проведення такого дослідження ми залучили національних та іноземних експертів, які мають значний досвід та експертизу у сфері доброчесності.

Окремим напрямком дослідження стала підготовка серії етичних дилем на основі практики зарубіжних органів влади, які можуть бути використані як навчальні матеріали для підготовки та проведення тренінгів і семінарів з питань доброчесності суддів.

Представлені в дослідженні матеріали були використані для підготовки посібника з оцінки відповідності судді (кандидата на посаду судді) критерію доброчесності.

Матеріали, що містяться в цьому дослідженні, включають напрацювання експертів, підготовлені в рамках проекту "Стандартизація доброчесності: Прозорість, професіоналізм та підзвітність у реформуванні та відновленні сектору юстиції в Україні", що виконується Міжнародною організацією права розвитку за фінансової підтримки Шведського агентства з питань міжнародного розвитку та співробітництва (Sida).

Матеріали дослідження враховують положення законодавства, практику національних та міжнародних органів станом на 2024 рік.

Вміст.

Вступ **2**

Розділ 1. Дослідження доброчесності суддів **4**

Огляд використання поняття "доброчесність" в українському законодавстві .. 4

Огляд наукових праць українських вчених з питань доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді 12

Дослідження українського досвіду оцінювання доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді) 24

Міжнародні стандарти перевірки суддів 61

Процедура перевірки суддів в Албанії та Молдові: Деякі уроки для України 130

Судовий нагляд та дисциплінарна відповідальність суддів у Фінляндії та Швеції 159

Розділ 2. Етичні дилеми **214**

Приклади рішень на основі практики Комісії з питань етики та доброчесності при Суді Республіки Словенія 214

Практичні випадки, пов'язані з показниками доброчесності 252

Додаток 1. Законодавство у сфері оцінювання на відповідність критерію доброчесності (професійної етики) в системі правосуддя **309**

Розділ 1. Дослідження доброчесності суддів

Огляд використання поняття "доброчесність" в українському законодавстві

Денис Зборошенко

експерт Міжнародної організації права розвитку (IDLO)

Одним із ключових напрямів реформ в Україні є запровадження конкурсних та одноразових атестаційних процедур, які передбачають перевірку та оцінювання кандидатів та публічних службовців[1] за критеріями професійної компетентності та добросовісності. З огляду на виклики, які стоять перед Україною у сфері запобігання корупції, таке оцінювання є критично важливим для забезпечення призначення на посади публічної служби лише тих осіб, які найкраще відповідають вимогам для зайняття такої посади та мають відповідні знання, навички та особисті якості. І якщо у випадку професійної компетентності вимоги до кандидатів можуть відрізнятися залежно від посади, яку вони обіймають або планують обіймати, то вимоги до доброчесності мають бути стандартизованими.

Цей розділ дослідження присвячений огляду використання поняття "доброчесність" у політичних, стратегічних, програмних та концептуальних документах, а також у законах, ухвалених на різних етапах розвитку української держави.

Політичні, стратегічні, програмні та концептуальні документи

Використання поняття "доброчесність" у сучасній вітчизняній правовій системі має досить довгу історію. Вперше це поняття згадується в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 9 липня 1997 року № 368-р "Про проведення семінару "На шляху до доброчесності"[2] . Пізніше в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки[3] , яка була затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року, доброчесність згадується як один з основних принципів боротьби з корупцією. У Концепції адміністративної реформи в Україні[4] , викладеній в Указі Президента України від 22 липня 1998 року, зазначено, що серед принципів діяльності виконавчої влади ключове значення мають принципи ефективності, відкритості *та* доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої

[1] Для цілей цього дослідження під публічною службою розуміються всі посади в органах влади, крім політичних: посади державної служби, суддів, прокурорів, слідчих, детективів, суддів Конституційного Суду України, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, членів Вищої ради правосуддя тощо.
[2] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-97-%D1%80#Text
[3] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text
[4] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed19980722#Text

влади. 11 вересня 2006 року Президент України своїм Указом №742/2006 затвердив Концепцію подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності"[5] . Однак цей документ згадує доброчесність лише в назві.

Серед інших стратегічних та програмних документів, затверджених у різний час указами Президента України, в яких згадується поняття "доброчесність", можна назвати, зокрема, такі:

- Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року N 1001/2011 "Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки";[6]
- Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020", затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 "Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020";[7]
- Річна національна програма співробітництва Україна - НАТО на 2015 рік, затверджена Указом Президента України від 23 квітня 2015 року № 238/2015 "Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2015 рік";[8]
- Річна національна програма співробітництва Україна - НАТО на 2016 рік, затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2016 року № 45/2016 "Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна - НАТО на 2016 рік";[9]
- Річна національна програма під егідою Комісії Україна - НАТО на 2017 рік, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2017 року № 103/2017 "Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна - НАТО на 2017 рік";[10]
- Національна молодіжна стратегія до 2030 року, затверджена Указом Президента України від 12 березня 2021 року № 94/2021 "Про Національну молодіжну стратегію до 2030 року";[11]
- Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021 "Про Національну стратегію у сфері прав людини";[12]
- Стратегія реформування судоустрою, судочинства та конституційної юстиції на 2021-2023 роки, схвалена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 "Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та конституційної юстиції на 2021-2023 роки"[13] .

Крім того, Президент України ввів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України (РНБО), в якому також згадується категорія доброчесності:

- Рішення РНБО "Про Стратегічний оборонний бюлетень України", затверджене Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016[14] ;

---

[5] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text
[6] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text
[7] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text
[8] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/238/2015#Text
[9] Режим доступу: https://www.president.gov.ua/documents/452016-19779
[10] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/2017#Text
[11] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94/2021#Text
[12] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text
[13] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text
[14] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#Text

- Рішення РНБО "Про Стратегію національної безпеки України", затверджене Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020;[15]
- Рішення РНБО "Про Стратегію воєнної безпеки України", затверджене Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021.[16]

У Р*ішен*ні РНБО "Про прискорення судової реформи та подолання корупції в системі правосуддя", введеному в дію Указом Президента України від 30 червня 2023 року № 359/2023, згадується доброчесний та високопрофесійний суддівський корпус, а також застосування психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа під час добору кандидатів на посаду судді з метою перевірки відповідності кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики.[17]

Доброчесність також згадується в численних стратегічних, програмних, політичних та концептуальних документах, затверджених іншими органами влади в різний час і, зокрема, щодо різних сфер регулювання:

- Стратегічні напрями та завдання залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009-2012 роки, схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 року. N 1156-р "Про схвалення Стратегічних напрямів і завдань залучення міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009-2012 роки";[18]
- Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (Антикризова програма), затверджена Законом України "Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік";[19]
- План заходів з проведення у 2014 році Всеукраїнського тижня правових знань "Подолання корупції в судовій системі", затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 828-р "Про деякі заходи щодо сприяння утвердженню доброчесності в судовій системі";[20]
- Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р "Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад";[21]
- Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471 "Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України";[22]
- Концепція Державної цільової соціальної програми "Молодь України" на 2021-2025 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року

[15] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/240/2016#Text
[16] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text
[17] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0033525-23#Text
[18] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1156-2009-%D1%80#Text
[19] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2278-17#Text
[20] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2014-%D1%80#Text
[21] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text
[22] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2020-%D0%BF#Text

№ 1669-р "Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми "Молодь України" на 2021-2025 роки";[23]

- Концепція розвитку громадянської освіти в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 р. № 710 зі змінами, внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2022 р. № 893-р "Про внесення змін до Концепції розвитку громадянської освіти в Україні";[24]
- Заява Верховної Ради України "Про необхідність жорсткої та безкомпромісної боротьби з корупцією в системі правосуддя", затверджена Постановою Верховної Ради України від 29 травня 2023 року № 3119-IX "Про Заяву Верховної Ради України "Про необхідність жорсткої та безкомпромісної боротьби з корупцією в системі правосуддя"" ;[25]
- Стратегія реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2024 року № 76-р "Про схвалення Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2024-2026 роки та затвердження плану заходів з її реалізації у 2024-2025 роках";[26]
- Антикорупційна програма Центральної виборчої комісії на 2024-2026 роки, затверджена постановою Центральної виборчої комісії від 23 квітня 2024 року № 22 "Про затвердження Антикорупційної програми Центральної виборчої комісії на 2024-2026 роки"[27] .

Серед стратегічних та програмних документів концепція доброчесності отримала найбільший розвиток та застосування в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки, затвердженій Законом України "Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки"[28] . У цьому документі доброчесність згадується, зокрема, в контексті сприяння розвитку культури доброчесності, забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній, визначення доброчесності як кваліфікаційної вимоги до членів Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, удосконалення процедури кваліфікаційного оцінювання суддів, запровадження дієвих механізмів підтримання доброчесності суддівського корпусу, бізнесу та розробки кодексів доброчесності, перевірки доброчесності під час конкурсних та атестаційних процедур.

Оскільки доброчесність згадується у великій кількості політичних, стратегічних, програмних та концептуальних документів, виданих на різних етапах розвитку держави, природно, що значення поняття "доброчесність" може відрізнятися залежно від документа. Навіть на сучасному етапі розвитку правової системи України доброчесність може одночасно означати культурний феномен, принцип діяльності державних органів і політичних партій, особливість і практику ведення бізнесу, рису особистості, а також зовнішній стандарт, якому повинні відповідати публічні службовці.

Конституція України та Закони України

Термін "доброчесність" почав широко використовуватися як критерій оцінювання після прийняття Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)",

[23] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-2020-%D1%80#Text
[24] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2022-%D1%80#Text
[25] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3119-IX#Text
[26] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-2024-%D1%80#Text
[27] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0022359-24#Text
[28] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93

яким поняття доброчесності було введено до Конституції України як вимога до кандидата на посаду судді (ч. 3 ст. 127) та як один із критеріїв, за яким має бути оцінений кожен суддя, який обіймав посаду на день набрання чинності цим Законом (підпункт 4 пункту 16-1 розділу XV "Перехідні положення"). Ухвалення змін до Конституції України дало поштовх до якісно нового розвитку поняття доброчесності як категорії, що має практичне значення, яке передбачає не лише декларативну вимогу до осіб відповідати критерію доброчесності, а й запроваджує механізм перевірки такої відповідності.

Наразі судова система вимагає від кандидатів відповідності критеріям доброчесності та наявності механізму її перевірки:

1) Судді;[29]
2) Член Вищої ради правосуддя;[30]
3) Член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;[31]
4) Дисциплінарний інспектор Вищої ради правосуддя;[32]
5) Керівник, заступники керівника та прокурори Спеціальної антикорупційної прокуратури.[33]

Також у 2020-2022 роках вимога щодо відповідності критерію доброчесності застосовувалася у конкурсах на посади прокурорів Офісу Генерального прокурора, регіональних та місцевих прокуратур.[34]

Окрім конкурсів, критерій доброчесності оцінюється для разових процедур сертифікації, які застосовуються до:

1) Судді, які обіймали посади станом на вересень 2016 року[35] (кваліфікаційне оцінювання суддів на відповідність займаній посаді);
2) Прокурори, які обіймали посади станом на вересень 2019 року[36] (атестація прокурорів);
3) Члени Вищої ради правосуддя, які обіймали посади станом на серпень 2021 року[37] (оцінка відповідності членів Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності).

Процедура оцінювання членів Вищої ради правосуддя завершилася у 2022 році, а процедури оцінювання суддів і прокурорів ще тривають.

Поза межами системи правосуддя вимоги щодо доброчесності застосовуються до кандидатів на посади:

1) Судді Конституційного Суду України;[38]

---

[29] Закон України "Про судоустрій і статус суддів"
[30] Закон України "Про Вищу раду правосуддя"
[31] Закон України "Про судоустрій і статус суддів"
[32] Закон України "Про Вищу раду правосуддя"
[33] Закон України "Про прокуратуру"
[34] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів з реформування державного обвинувачення"
[35] Конституція України, Закон України "Про судоустрій і статус суддів"
[36] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів з реформування державного обвинувачення"
[37] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя"
[38] Закон України "Про Конституційний Суд України"

2) Голова Національного агентства з питань запобігання корупції;[39]
3) Директор Національного антикорупційного бюро України;[40]
4) Керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та посадові особи митних органів;[41]
5) Директор та співробітник Бюро економічної безпеки України.[42]

Крім того, у червні 2024 року набув чинності закон, який передбачає проведення одноразового оцінювання (атестації) більшості працівників Бюро економічної безпеки України за процедурою, аналогічною до атестації прокурорів[43] . Аналогічний закон набув чинності у жовтні 2024 року щодо посадових осіб митних органів.[44]

Особливістю вищезгаданих конкурсних та одноразових процедур атестації як у судовій системі, так і поза нею є те, що ці процедури передбачають проведення предметної перевірки відповідності кандидатів та публічних службовців критерію доброчесності. Така перевірка полягає у зборі та вивченні всієї інформації про таких осіб та членів їхніх сімей з метою виявлення доказів, які можуть свідчити про їхню невідповідність цьому критерію. Лише після дослідження та оцінки всієї зібраної інформації може бути підготовлений висновок про відповідність чи невідповідність особи критерію доброчесності.

Саме таке змістовне наповнення поняття "доброчесність" дозволяє використовувати його на практиці для оцінки якостей кандидатів і публічних службовців у відкритих і прозорих процедурах.

Водночас слово "доброчесність" згадується і в інших законах, але в значенні, яке суттєво відрізняється від значення критерію оцінювання, якому має відповідати кандидат або чинний публічний службовець. Наприклад, у Законі України "Про судоустрій і статус суддів" доброчесність згадується, зокрема, у назві документа ("декларація доброчесності судді") та інституції, яка бере участь в оцінюванні суддів та кандидатів на посаду судді ("Громадська рада доброчесності").

Серед загальних обов'язків прокурора, визначених Законом України "Про прокуратуру", є щорічна таємна перевірка доброчесності, яка, однак, не передбачає належної оцінки відповідності прокурора критеріям доброчесності.

Доброчесність також неодноразово згадується в контексті діяльності підрозділів внутрішнього контролю щодо працівників відповідного органу влади. Такі підрозділи зобов'язані проводити перевірки на доброчесність та моніторинг способу життя працівників у Національному агентстві з питань запобігання корупції, Національному антикорупційному бюро України, Бюро економічної безпеки України та Державному бюро розслідувань. За умови належного проведення, такі процедури можуть стати елементом регулярних дисциплінарних проваджень щодо працівників цих органів, що дозволить проводити незалежну оцінку доброчесності працівників цих органів, як це зараз відбувається під час проведення конкурсів та атестацій.

---

[39] Закон України "Про запобігання корупції"
[40] Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України"
[41] Митний кодекс України
[42] Закон України "Про Бюро економічної безпеки України"
[43] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Служби економічної безпеки України"
[44] Закон України "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та атестації посадових осіб митних органів"

Крім того, вимоги щодо доброчесності встановлюються для членів конкурсних та атестаційних комісій та інших інституцій, метою яких є оцінка відповідності осіб критеріям доброчесності. Однак такі вимоги не передбачають змістовної процедури оцінки відповідності таких осіб цьому критерію.

В українському законодавстві є також значна кількість посилань на доброчесність, які не використовуються в контексті конкурсних процедур та процедур атестації. В українському законодавстві, що регулює право на освіту та науково-технічну діяльність, використовується термін "академічна доброчесність". Під цим терміном розуміють сукупність принципів і правил, встановлених для забезпечення довіри до результатів навчання та/або наукових досягнень[45] . Однак Закон України "Про освіту" також використовує доброчесність у значенні принципу проведення експертизи навчальної літератури (стаття 75). Добросовісна конкуренція згадується як один із принципів діяльності Національного фонду досліджень України.[46]

Окремо варто зупинитися на понятті доброчесності, як воно згадується в Законі України "Про державну службу". Так, доброчесність згадується як один із принципів державної служби і визначається як "спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від допущення превалювання приватних інтересів під час виконання своїх повноважень"[47] (стаття 4). Цей закон також передбачає, що держава заохочує державних службовців, зокрема, до доброчесності.[48]

Крім того, доброчесність згадується в низці інших галузевих законів, кожен з яких використовує це поняття по-своєму. Наприклад, у Митному кодексі України зазначено, що митна справа здійснюється на основі принципу сприяння доброчесності. Закон України "Про засоби масової інформації" передбачає, що об'єднаний регуляторний орган діє на засадах доброчесності. Відповідно до Законів України "Про ринок природного газу" та "Про ринок електричної енергії", регулятор на ринках природного газу та електричної енергії уповноважений визначати вимоги та надавати рекомендації щодо забезпечення доброчесності та прозорості на оптовому ринку відповідно до вимог актів Енергетичного Співтовариства та рекомендацій Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів. Відповідно до Закону України "Про надання послуг у сфері будівництва" до заяви про призначення органом технічного нагляду додається, зокрема, декларація про те, що керівник, заступники керівника та персонал, відповідальний за виконання завдань з технічного нагляду претендента на призначення, не здійснюють будь-якої діяльності, яка може вплинути на незалежність їхніх суджень або на їхню доброчесність під час виконання завдань з технічного нагляду.

Перелік законів, які містять поняття "доброчесність" станом на 1 червня 2024 року, наведено у Додатку 1 до цього документа.

Доброчесність у різних значеннях згадується в численних законопроектах, які в різний час були зареєстровані у Верховній Раді України. Наприклад, у 2008 році було подано проект закону про доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів

[45] Стаття 42 Закону України "Про освіту". Саме в такому значенні поняття "академічна доброчесність" неодноразово згадується в Законах України "Про дошкільну освіту", "Про повну загальну середню освіту", "Про фахову передвищу освіту", "Про позашкільну освіту", "Про вищу освіту".
[46] Стаття 50 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність".
[47] Аналогічне визначення міститься в Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів, затвердженому Наказом Генерального прокурора від 29.12.2022 № 293.
[48] Стаття 50 Закону України "Про державну службу"

місцевого самоврядування[49] . У 2009 році було зареєстровано проект Постанови про Кодекс доброчесності народних депутатів України[50] . Наразі у Верховній Раді розглядається законопроект "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо встановлення особливостей проходження служби в органах доходів і зборів та проведення службового оцінювання посадових осіб органів доходів і зборів"[51] від 2023 року, яким пропонується запровадити процедуру одноразового оцінювання всіх працівників податкових органів за аналогією з оцінюванням прокурорів. Цей законопроект застосовує доброчесність як критерій, якому мають відповідати державні службовці та кандидати на посади державної служби, що передбачає наявність відповідних процедур оцінювання.

Враховуючи вищезазначені правові норми, поняття "доброчесність" використовується в українському законодавстві, зокрема, у таких значеннях:

- Критерії, яким повинні відповідати кандидати на посади державної служби та державні службовці;
- Принцип державної служби;
- Принцип конкурсу;
- Принцип обстеження;
- Основа діяльності організму;
- Набір етичних принципів;
- Характеристика конкурсу;
- Правила поведінки;
- Ознака активності;
- Як працює оптовий ринок електроенергії;

Умова діяльності осіб, відповідальних за виконання завдань з технічного приймання. Таким чином, доброчесність як поняття, що використовується в українському законодавстві, має багато значень, які суттєво відрізняються за своїм змістом залежно від законодавчого акта, в якому це поняття вживається. Однак для цілей оцінювання важливо розуміти доброчесність як критерій, якому має відповідати кандидат на посаду державної служби та/або чинний державний службовець. Саме в цьому сенсі доброчесність має практичне та прикладне значення, яке може бути використане для конкурсних та оціночних процедур, спрямованих на прозорий, відкритий та справедливий відбір осіб, які найкраще відповідають посаді державної служби.

[49] Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2362&skl=7
[50] Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4827&skl=7
[51] https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41831

Огляд наукових праць українських вчених з питань доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді

Борис Малишев

фахівець з публічного права та прав людини, доктор юридичних наук, професор, залучено експерта з Міжнародної організації права розвитку

ВСТУП

На сьогоднішній день в українській правовій науці опубліковано чимало праць, присвячених питанням доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді. Очевидно, що публікації почали активно з'являтися після введення терміну "доброчесність" до Конституції України та Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02 червня 2016 року (далі - Закон).

Під час підготовки матеріалів для цього огляду було опрацьовано **понад 30 наукових джерел**[52] у вигляді статей у фахових юридичних виданнях, монографій та дисертацій.

В результаті це вдалося з'ясувати:

1. Переважна більшість наукових праць, які повністю або частково присвячені аналізу доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді, зазвичай містять:

1) формально-юридичний аналіз відповідних положень Закону, а також положень Бангалорських принципів поведінки суддів від 19.05.2006 (та Коментаря до них), інших рекомендацій, кодексів органів та асоціацій Ради Європи, ЄС та США, які стосуються питань доброчесності та етики при здійсненні правосуддя та доборі суддів, а також професійної суддівської етики.

2) формально-юридичний аналіз положень законодавства (та локальних актів), які стосуються повноважень органів, що так чи інакше причетні до оцінювання суддів (кандидатів на посаду судді) з точки зору доброчесності. Насамперед, мова йде про Громадську раду доброчесності та Вищу кваліфікаційну комісію суддів України.

3) цитування загальних тез з праць та словників з етики, філософії та лінгвістики щодо розуміння терміну "доброчесність".

2. В окремих випадках наукові праці містять також аналіз (з різним ступенем деталізації та кількісного охоплення) рішень органів (насамперед Громадської ради доброчесності, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), а також рішень Верховного Суду у справах щодо оскарження негативного висновку перевірки на доброчесність.

[52] Огляд наукової літератури здійснено станом на квітень 2024 року. Матеріали наукових робіт в огляді подаються або у вигляді оригінальних цитат, або у вигляді цитат з незначними скороченнями та короткими поясненнями від автора огляду.

3. Щодо поняття доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді, то в науці існує певний консенсус, що це явище слід розуміти у зв'язку з 1) мораллю та моральними чеснотами; 2) професійною суддівською етикою; 3) справедливим та неупередженим судочинством.

4. Невелика кількість наукових праць пропонує науковий аналіз переліку індикаторів/критеріїв доброчесності під час проведення відповідних процедур оцінювання.

5. Майже відсутні наукові праці, присвячені питанню стандарту доказування в оцінці доброчесності, а також аксіологічному (ціннісному) та праксеологічному (здатності ефективно застосовуватися на практиці) аспектам змісту самої процедури оцінювання.

Перелік наукових праць, матеріали яких були відібрані для включення в Огляд:

Бігун В.С. Доброчесність і справедливість (Філософія. Теорія. Практика). К., 2020.

Глущенко С. В. Новели судової реформи: поняття професійної етики та добросовісності професійної діяльності в контексті кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді) // Часопис цивільного і кримінального судочинства. - 2016. - № 6. - С. 70-83.

Доброчесність суддів крізь призму сучасних суспільних трансформацій. Слово Національної школи суддів України. 2020. -№ 1. -С. 6-25.

Констанкевич Ю.З. Морально-етичні критерії як конституційна умова формування органів влади в Україні: Дисертація. Одеса, 2012.

Кулібаба А. Поняття доброчесності як ключовий критерій у процесі добору суддів // Підприємництво. Господарство право.-2018.- №2.-С. 212-217

Петрова А. С. Організаційно-правові засади протидії корупції в судовій системі України: Дисертація. Харків, 2017.

Савчин М. Моральна доброчесність (моральна чистота, непідкупність) суддів як складова принципу верховенства права // Слово Національної школи суддів України.-2019.-№2-С. 6-22.

Слюсарчук Х. Р. Стандарти доказування у кримінальному провадженні: Дисертація. - Львів, 2017.

Федорович В. Загальнотеоретичні підходи до визначення проступку судді в системі національних антикорупційних заходів // Національний юридичний журнал: Теорія і практика. 2015. - No. 6. - P. 14-17.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

1. Наукове (доктринальне) дослідження питання доброчесності

1.1. Найбільш розгорнуті роздуми про зміст доброчесності в правосудді можна знайти в монографії **В. Бігуна, який** спробував зробити це на основі трьох загальнонаукових підходів: дескриптивного, атрибутивного та сутнісного.

Описовий підхід до доброчесності полягає у визначенні та виокремленні для опису ознак, які відрізняють доброчесність від інших: як пов'язаних (таких як чесність, доброта,

добросовісність, порядність, непідкупність тощо), так і не пов'язаних. Результатом є описове визначення доброчесності. Автор посилається на вислів філософа І. Канта - чеснота є "моральною силою у виконанні власного обов'язку". Л. Гузар зазначає, що "суддя доброчесний, якщо він виконує свій обов'язок згідно зі своєю совістю, намагається щиро використовувати всі засоби і, згідно зі своєю совістю і фактами, робити так, як приписує закон. Він намагається з'ясувати істину". Описовий підхід дає опис морального життя, але не формулює його норм, тобто цей підхід не дає чітких вимог до доброчесності.

Атрибутивний підхід наголошує на виділенні визначальної ознаки доброчесності, атрибуту, наприклад, у випадку доброчесності: діяльність у формі поведінки, вчинків; доброчесність як риса характеру; доброчесність як характеристика. Таким чином, доброчесність проявляється в діяльності, поведінці, яка має бути моральною; тобто думки чи декларації не свідчать (не забезпечують) доброчесності за цим атрибутивним визначенням; як і в релігії, недостатньо проповідувати заповіді, треба їх сповідувати і жити згідно з ними, щоб вважатися релігійною людиною, "святість життя - тільки в справах" (Сковорода). До атрибутивних визначень можна віднести визначення доброчесності як принципу державної служби, представлене в Законі "Про державну службу" (2015): "спрямованість дій державного службовця на захист публічного інтересу та відмова державного службовця від превалювання приватних інтересів під час виконання своїх повноважень". Згідно з цим визначенням, ознакою доброчесності є пріоритет публічних інтересів у діях державного службовця.

Сутнісний підхід - це спроба сформулювати визначення доброчесності, яке відповідає уявленню про її сутність, закладаючи підвалини того, що можна вважати релевантною концепцією доброчесності. Тобто доброчесність у такому розумінні є синонімом термінів "цінність" і "чеснота". Зведення змісту доброчесності до змісту моралі не вирішує проблеми практичного застосування, оскільки зміст моралі може вважатися занадто широким і відносним (наприклад, суддя зобов'язаний не розголошувати таємницю нарадчої кімнати, хоча деякі люди в позасудовій діяльності можуть вважати це приховуванням, що є нечесним), що призведе до конфліктів.

Крім того, автор звертає увагу на *лінгвістичні та філософські* аспекти розуміння доброчесності, які можуть бути корисними для розуміння змісту вимоги доброчесності до судді та кандидата на посаду судді.

В українській мові вживається лексема "чесно" та у складі лексем чеснота і доброчесність категоріальна сема чесність, яка вказує на таку рису характеру, як прагнення жити чесно, згідно з принципами добра і правди, закріпленими в мові та народній моралі. "Словник української мови" визначає доброчесність як "високу моральну чистоту, чесність", як властивість зі значенням доброчесний - той, хто "живе чесно, дотримується всіх правил моралі"; "є виявом чесності, моральності".

Філософія також виявляє множинність підходів до розуміння чесноти, постаючи як філаретика (вчення про чесноту, як любов до чесноти). Чеснота в сучасній філософії традиційно розглядається як структурна категорія етики (одне з базових понять феномену моралі, яке стверджує уявлення про те, що є правильним, виходячи з реальності). Доброчесність розглядається поряд з такими категоріями, як моральна норма, моральна цінність, моральний принцип, чеснота, порок та іншими, які також змістовно пов'язані з категоріями моральної свідомості, такими як добро і зло, обов'язок, відповідальність, справедливість, моральний ідеал, щастя. З розвитком філософії як етичного вчення сформувався термін, який у різних мовах позначається по-різному, а в україномовній філософії здебільшого перекладається і вживається як чесність, що стало позначати

позитивну моральну якість. Загалом філософія розглядає чесноту як позитивну людську чесноту і протилежність пороку в рамках нормативної етики, але цей погляд не є універсальним. У межах ненормативної етики деякі філософи розрізняють численні людські чесноти і вади, виділяючи понад 100 чеснот і вад, представляючи їх у діалектичному взаємозв'язку як оцінки людських рис характеру або вчинків. У межах філософії та богослов'я виділяють численні чесноти та визначають головні з них (наприклад, "кардинальні чесноти", "богословські чесноти").

Нормативність ("легалізація") доброчесності. В одному зі своїх проявів доброчесність є нормативно закріпленою інституційною об'єктивацією чесності у сфері правосуддя. Доброчесність як особистісна чеснота (якість) трансформується в інституційну цінність і, відповідно, в інституційну загальну норму та принцип. Іншими словами, вона об'єктивується і постає як нормативно закріплена інституційна цінність (об'єктивація моральної чесноти) у сфері правосуддя. Водночас сучасний дискурс доброчесності зміщує акцент з чесноти на принцип (загальну норму), коли йдеться про оцінку діяльності тієї чи іншої інституції. Легалізувавши таким чином доброчесність як моральну категорію, держава формує її і як правову категорію. Це призводить до використання принципу правової визначеності.

Легалізація доброчесності як етичної категорії призводить до її перетворення на позитивний правовий обов'язок. Фактично, закон закріплює моральний обов'язок як юридичний обов'язок. Також постає питання про юридичну відповідальність за недотримання доброчесності, яке трактується як недоброчесність. Наприклад, держава зобов'язує фізичних осіб (державних службовців, суддів) бути доброчесними для набуття і збереження відповідного статусу, для забезпечення довіри до носіїв державної влади.

Про співвідношення доброчесності та професійної етики. Добросовісність є більш загальною категорією, а професійна етика - спеціальною. Тоді доброчесність охоплює професійну етику.

1.2. **Ю. Константкевич,** *щодо розмежування доброчесності та інших категорій, автор зазначає* наступне. Найбільш загальними базовими морально-етичними критеріями допустимо вважати категорії доброчесності, справедливості, толерантності та мужність.

Під доброчесністю слід розуміти відповідність поглядів та дій особи особи моральним нормам суспільства, конституційним цінностям та загальній справедливості, послідовність і твердість характеру, чесне чесне, сумлінне і відповідальне виконання обов'язків та дотримання правил етики.

Справедливість проявляється як у процесуальному аспекті, коли недотримання правил та упереджене ставлення призводять до порушення справедливого балансу, так і в матеріальному аспекті, який складніше розглядати як критерій, оскільки у цих питаннях розсуд має ширший обсяг з огляду на цінності та принципів права. Толерантність забезпечує повагу до прав людини та і терпимість до інакшості, тоді як сміливість - це здатність приймати рішення чинячи опір можливому тиску.

Тому, з точки зору справедливості як критерію для посадових осіб органів державної влади, необхідно виходити з органи влади, необхідно виходити з двох позицій: 1) послідовне та справедливе дотримання встановлених процедур, які гарантують рівний доступ до благ та 2) відповідність рішень особи принципам і цінностям, встановленим конституцією та

встановленим конституцією принципам і цінностям, а також суспільним уявленням про справедливість.
Водночас слід зазначити, що невідповідність цьому критерію може бути може бути констатована з посиланням на формальні процедури, наприклад: встановлення Європейським судом із прав людини порушення з боку держави (відповідно, суддею) права на справедливий суд; систематичне порушення принципів належної правової процедури, встановлених вищими судовими інстанціями або дисциплінарними органами; наявність приватного інтересу у у вирішенні справи. Коли йдеться про невідповідність критерію справедливості у випадках, коли відсутня офіційна заява про порушення, представники громадськості та незалежних
представники громадськості та незалежних громадськості та незалежних неурядових організацій, але тільки спільно, шляхом дискусії (оскільки
навколо соціальної справедливості має відбуватися дискусія) можуть надати висновок про відповідність цьому критерію.

Сміливість. Часто державні службовці не сумніваються у правильності тих чи інших рішень.
певних рішень, але не приймають їх через те, що вони непопулярні, незручні чи некомфортні.

Підставами для прийняття несправедливого рішення через брак професійної сміливості можуть бути 1) тиск з боку інших органів влади (напр, виконавчої влади на суд); 2) можливість потрапити в ситуацію суспільного чи професійного остракізму
або професійного остракізму; 3) вплив корпорацій або представників великого бізнесу представників бізнесу, які зацікавлені в результаті справи, тощо.

Толерантність проявляється через повагу до прав людини та взаєморозуміння.

Чому державний службовець (у тому числі суддя) повинен мати високий рівень доброчесності? По-перше, якщо певна особа наділена повноваженнями здійснювати владу над іншими, то такий представник повинен мати авторитетну позицію, визнану суспільством,
яка ґрунтується на доброчесній (у широкому розумінні - морально-етичній) поведінці. поведінці. По-друге, якщо особа, яка представляє органи влади при здійсненні своїх повноважень, необхідно керуватися критеріями справедливості, добросовісності, розумності тощо, які входять до системи морально-етичних стандартів, то без дотримання особистих моральних установок особи (або демонстрації анти-ставлень: наприклад, наявність поведінки, яка свідчить про особисте збагачення, нерівне ставлення до осіб в однакових ситуаціях). до осіб в однакових ситуаціях), довіра-дозвіл на здійснення публічної влади не може бути надана.
органи влади не може бути надана. По-третє, імпліцитна можливість застосування морально-етичних вимог до публічних службовців простежується також у зв'язку з тим, що обіймання публічної посади пов'язане з додатковими юридичними обтяженнями, розголошенням
певної інформації для формування громадської думки щодо довіри до влади та та підтримання її авторитету в суспільстві.

Під доброчесністю у вузькому розумінні слід розуміти діяльність особи спрямовану на запобігання корупції та нетерпимість до неї, відповідність рівня життя отриманим доходам та чесність при виконанні при виконанні службових обов'язків.

Високі стандарти поведінки означають, що *суддя як на роботі, так і поза нею, у повсякденному житті,* повинен демонструвати таку поведінку, щоб учасники процесу та сторонні особи бачили в ньому еталон порядності та справедливості - високоморальну, чесну, стриману, врівноважену людину. При цьому суддя має не лише подавати особистий приклад, а й пропагувати етичну поведінку серед учасників процесу та інших осіб, а також вимагати такої поведінки від інших.

1.3. У своїй статті **М. Савчин** зазначає, що внутрішній особистісний аспект суддівської незалежності розкривається через поняття доброчесності. Автор пише, що *доброчесність,* а точніше моральна доброчесність судді, виражається у здатності ухвалювати справедливі та правильні рішення, навіть незважаючи на будь-який зовнішній тиск. Моральна доброчесність судді полягає в умінні розумно і виважено з'ясовувати всі істотні обставини справи, правильно поєднувати фактичні та юридичні елементи, надавати належну аргументацію для вмотивованих рішень, які повинні ґрунтуватися на повазі до гідності та прав людини.

1.4. **С. Глущенко** погоджується з позицією Джеремі Бентама, який зазначав, що доброчесність є протилежністю користі, корисності; це жертвування власними інтересами заради загального блага. На думку автора, доброчесність є глибинною категорією, яка включає в себе всі аспекти моралі і, по суті, є трансформацією добра в професійну етику. Поєднання моралі та добра дає можливість окреслити доброчесність особи, яка виконує функції держави, зокрема: компетентність, вимогливість до себе, безкорисливість, чесність, твердість, добросовісність. Це морально-етична основа діяльності судді, яка визначає межі та манеру його поведінки, що має ґрунтуватися на принципах доброзичливих стосунків з громадянами, суспільством і державою, а також чесності у способі життя, виконанні професійних обов'язків та розпорядженні матеріальними ресурсами. З огляду на вищезазначене, можна зробити висновок, що критерії професійної етики та добросовісності тісно пов'язані з критерієм професійно-етичного обов'язку, адже з втратою морального потенціалу втрачається і професійний потенціал.

1.5. У свою чергу, **А. Кулібаба зазначає,** що в Україні склалася парадоксальна ситуація: суддею може стати будь-яка особа, яка відповідає законодавчо встановленим вимогам та критеріям оцінювання, таким як "доброчесність", і лише після призначення на посаду до неї можуть бути застосовані вимоги щодо етичної поведінки та відповідності її дій певним моральним стандартам. Іншими словами, існує проблема відсутності певного стандарту для кандидата на посаду судді, що є не менш важливим, ніж існування Кодексу суддівської етики, який вирішує цю проблему. Саме поняття "доброчесність" сформувалося поза правовим полем, і для його визначення необхідно звернутися до філософських вимірів та ідей. З цією метою автор посилається, серед іншого, на визначення Інституту CEELI (Прага), який у 2015 році визначив доброчесність як "внутрішню рису людини, коли вона діє відповідно до певних принципів і цінностей, не йдучи на компроміс ні на роботі, ні в приватному житті. Це означає чесне, сумлінне, коректне та безкорисливе виконання службових обов'язків. Фактично доброчесність проявляється у виконанні суддівських обов'язків з об'єктивністю, на засадах повної рівності, дотримання правових умов, і все це задля забезпечення принципу верховенства права. У судочинстві доброчесність означає набагато більше, ніж добросовісність. Це обов'язок. Доброчесність аналізується з двох різних точок зору: принципу верховенства права, де доброчесність розглядається як

добросовісність професійної діяльності державного представника (внутрішня доброчесність); і демократії, де доброчесність стосується відповідальності, яку правосуддя та його інститути несуть перед суспільством, щоб завоювати довіру громадськості (зовнішня доброчесність). Однак очевидно, що в кінцевому підсумку обидві перспективи вказують на одне й те саме - на індивідуальну доброчесність представника влади. Коли цінності деградують, все перетворюється на те, що ми називаємо корупцією.

1.5. А. Петрова вважає, що "доброчесність представника судової влади" - це необхідна моральна складова професійної діяльності особи, яка визначає межі та спосіб її поведінки, що ґрунтується на принципах доброзичливого ставлення до громадян і чесності у способі життя та при виконанні службових обов'язків.

2. Елементи доброчесності, ключові індикатори оцінки доброчесності

2.1. Основними ознаками доброчесної поведінки у сфері професійної діяльності суддів **В. Федорович** вважає: професійну чесність; гідність; справедливість; тактовність; професійний обов'язок.

2.2. **Ю. Констанкевич** зазначає, що елементами доброчесності можуть бути: дотримання моральних норм суспільства; відповідальність і сумлінність у виконанні службових обов'язків; повага до конституційних цінностей, зокрема, людської гідності; патріотизм; послідовність і твердість у відстоюванні позиції; справедливість; поміркованість; дотримання професійної етики. Доброчесність може також включати такі чесноти мудрість, розсудливість тощо, однак у контексті публічних службовців це відповідають принципи компетентності та професіоналізму.

Визначення доброчесності можна поділити щонайменше на два блоки: 1) питання доходів і витрат, декларування, корупційних правопорушень (статті 62, 85 Закону); 2) інші питання (що випливають з різних статей Закону), які теоретично можуть включати найширші уявлення про моральність, етичність, чесність і доброчесність кандидата.

2.3 Для визначення поняття суддівської доброчесності А. Кулібаба **також посилається на** звіт "Суддівська етика - принципи, цінності та якості" Генеральної асамблеї Європейської мережі рад правосуддя 2010 року. Суддя повинен виконувати свої обов'язки доброчесно, в інтересах правосуддя та суспільства. Він повинен поводитися доброчесно як у публічному, так і в приватному житті. З принципу доброчесності випливають два обов'язки: обов'язок бути непідкупним та обов'язок зберігати гідність і честь. Доброчесність визначається як один з ключових аспектів. Доброчесність зобов'язує суддю утримуватися від будь-якої нетактовної або нечутливої поведінки, а не лише від незаконної/неправомірної поведінки. Суддя повинен виконувати свої суддівські функції, уникаючи фаворитизму. Приділяє суддівській діяльності основну частину свого робочого часу. Суддя забезпечує належне використання ресурсів, наданих йому для здійснення правосуддя, не зловживає цими ресурсами та не використовує їх не за призначенням. Суддя не намагається шукати зв'язки (використовувати необґрунтоване втручання) для отримання переведення, призначення або просування по службі. Він не вчиняє дій, спрямованих на отримання переваг для себе чи інших осіб.

Поводитися ввічливо та добросовісно у спілкуванні з усіма працівниками суду, секретаріату, помічниками, адвокатами та іншими фахівцями у галузі права, суддями, сторонами у справі та пресою. Честь вимагає від судді робити все можливе для підтримання

іміджу судді, суду та системи правосуддя як на роботі, так і в приватному житті. Автор доходить висновку, що чесність і гідність, доброчесність і непідкупність перебувають на одному рівні важливості для керівників європейських структур правосуддя, що свідчить про важливість не акцентувати увагу на окремих аспектах, проводити об'єктивну оцінку доброчесності та не нівелювати безпідставно важливість тих чи інших критеріїв.

Крім того, у наукових працях іноді наводиться варіант оцінки доброчесності суддів, який використовує громадський рух "Чесно", а саме наявність п'яти критеріїв, яким має відповідати кандидат на посаду судді: - непричетність до корупційних або кримінальних правопорушень; - відповідність способу життя задекларованим доходам і прозорість статків; - непричетність до порушень прав людини; - дотримання етичних стандартів.

2.5. Однак один з найбільш детальних підходів до критеріїв доброчесності демонструє **у** своїй роботі **С. Глущенко.** Доброчесність судді (кандидата на посаду судді) у розумінні обов'язку особи, яка є суддею або має намір ним стати, а також через усвідомлення особою свого реального морально-психологічного портрету є багатовимірним поняттям, сутність якого *розкривається через три призми: 1. "Я"; 2. "Я і суспільство"; 3. "Я і держава".*

На практичному рівні такий підхід дозволить сформувати орієнтовний перелік моральних якостей, які притаманні кожному з цих компонентів.

"Я": 1) чесність, правдивість, порядність; 2) особиста гідність; 3) честь; 4) щирість; 5) добросовісність; 6) скромність; 7) відкритість і прозорість; 8) почуття відповідальності та справедливості; 9) здатність до самооцінки та очищення себе від проявів, відмінних від доброчесності; 10) усвідомлення змісту присяги судді; 11) визнання принципів суддівської етики.

"Я і суспільство", "Я і держава": 1) "закон бумеранга"; 2) вірність слову; 3) безкорисливість і доброчесність; 4) коректність і відсутність неповаги до осіб та учасників судового процесу; 5) об'єктивність; 6) неупередженість; 7) уникнення конфлікту інтересів; 8) непричетність до обману та шахрайства; 9) розсудливість у виборі способів використання вільного часу; 10) фінансова доброчесність (відповідність способу життя статусу судді); 11) своєчасне та правдиве звітування про доходи (подання декларацій); 12) чесність у ставленні до неправомірної вигоди (подарунків, призів, виграшів); 13) законність набуття майна (його джерел); 14) непричетність до корупційних правопорушень; 15) сумлінне виконання професійних обов'язків; 16) забезпечення права осіб на судовий захист та вжиття всіх необхідних заходів у межах закону; 17) невтручання у здійснення правосуддя іншими суддями; 18) дотримання поведінки, що не порочить мене як суддю та не підриває авторитет судової системи (як під час здійснення правосуддя, так і в позаробочий час); 19) дотримання таємниці (у тому числі нарадчої кімнати); 20) реагування на прояви впливу на здійснення правосуддя; 21) використання статусу судді виключно у професійній сфері.

2.6. О. Грищук вважає, що доброчесність пов'язана з моральними рисами судді та стандартами етичної поведінки суддів. Як ілюстрацію цього можна навести приклад добору суддів в інших країнах, де моральність особи є одним з основних критеріїв. Зокрема, моральні риси особи оцінюються під час добору суддів у Нідерландах (чесність), Англії (доброчесність), Франції (здатність визначати, засвоювати та застосовувати правила деонтології), США (неупередженість). Моральні риси визначаються у Рамковій програмі навичок та якостей суддів (Велика Британія) через моральну стійкість, незалежність та неупередженість. Серед характеристик судді в блоці "Професіоналізм та добросовісність" є такі характеристики поводитися з гідністю та добросовісністю; справедливо ставитися до всіх учасників судового процесу, належним чином піклуючись про будь-які особливі потреби; залишатися неупередженим та керувати власними реакціями та емоціями; з

повагою та гідністю ставитися до всіх людей, які присутні, виступають або працюють у суді; поважати та дотримуватися закону; уникати слів або поведінки, які можуть спричинити упередженість; залишатися та виглядати неупередженим до учасників судового процесу, незалежно від того, чи є вони фізичними особами, представниками професії або громадських організацій.

3. Науковий аналіз змістовних аспектів процедури оцінювання доброчесності

Що стосується процедури, то більшість авторів, як правило, переказують або коментують нормативно-правову базу для оцінювання суддів або кандидатів на посаду судді.

3.1 Разом з тим, **робота** В. Бігуна **містить** низку тез, які є спробою наукового осмислення змістовних аспектів цих процедур.

Автор пише, що відколи ГРД зайняла позицію, що вона уповноважена виявляти лише невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, *фокус її діяльності змістився з оцінки доброчесності на оцінку недоброчесності.* Такий підхід в принципі є логічним, але однобоким. Антонімами доброчесності є порок і вада - стійка негативна моральна якість, духовна вада, протилежність чесноти. Іншими словами, відсутність нечесності може бути критерієм доброчесності, але ГРД не робить висновку, що людина є доброчесною (лише навпаки).

Далі автор порушує питання про *"рівні доброчесності".* Так, він зазначає, що з огляду на те, що рішення колегії ВККС та пленарного засідання ВККС про відповідність кандидата критеріям професійної етики та доброчесності не є одностайними, виникає питання, чи означає це, що існують певні рівні доброчесності. Зокрема, якщо більшість визнає кандидата доброчесним, але меншість вважає його недоброчесним, чи слід вважати його частково недоброчесним?

Різні підходи ГРД та ВККС до оцінки доброчесності. 1) Підхід ГРД, який можна назвати пуританським (від англ. purity - чистота) або перфекціонізмом, дискредитує саму інституцію суду, оскільки, образно кажучи, йдеться про "гниле яблуко", тоді як підхід ВККС (тобто держави) є утилітарний підхід, коли навіть за наявності "гнилих" чи "напівгнилих яблук" система має функціонувати, є навіть шанс, що система виправить цих фізичних осіб, а з часом, з удосконаленням системи, дискусія з цього приводу зникне.

2) Якщо ГРД, встановивши невідповідність критерію доброчесності, надає негативний висновок, Комісія (як для кандидатів, які подолали "негативний висновок", так і для інших) оцінює та виставляє бал за доброчесність на основі результатів спеціальних психологічних тестів та матеріалів, наявних у досьє кандидата. По суті, ГРД використовує "підхід, заснований на балах" (склав або не склав: доброчесний або недоброчесний), тоді як введена в експлуатацію система використовує "підхід, заснований на іспитах", коли кандидат отримує певну оцінку своєї доброчесності за бальною системою.

При оцінюванні доброчесності ВККС застосовує два підходи до оцінювання доброчесності суддів у межах одного конкурсу або кваліфікаційного оцінювання: (i) "суд доброчесності" та (ii) "тест на доброчесність". Перший підхід полягає в оцінюванні доброчесності за участю ВККС та ГРМЕ (або ГРД, залежно від процедури), коли представники останньої подають інформаційну довідку (ГРД - висновок або інформація) про відповідність

кандидата критерію доброчесності, а потім розглядають її на спільному засіданні, ухвалюючи рішення про відповідність кандидата зазначеному критерію.

Другий підхід полягає у встановленні рівня доброчесності на основі стандартизованого тесту HCS Integrity Check, який проводиться сторонньою організацією як один із тестів у процесі оцінки морально-психологічних якостей кандидата. Перший підхід є більш відомим і більш публічним, ніж другий. Порівняння цих підходів виявляє їх відмінності за кількома критеріями, що свідчить про їх особливості. Так, з точки зору часу, якщо перевірка доброчесності в рамках процедур за участю Комісії та ГРД чи ГРМЕ передбачає оцінку минулих дій кандидата та певний "суд доброчесності", то "тест на доброчесність" оцінює його потенційну поведінку в майбутньому або розуміння того, якою може бути така поведінка - потенціал доброчесності. З точки зору оцінювання, "тест на доброчесність" ґрунтується на питаннях у формі гіпотетичних дилем як варіантів відповіді (поведінки) на вибір, тоді як "суд доброчесності" вже оцінює дії кандидата, виходячи з чинних норм моралі, доброчесності та права. Тому останній виявляє вчинені порушення доброчесності, тоді як "тест" дає шанс виявити потенційні ризики в майбутньому. Водночас психологи, які проводять співбесіду за результатами тесту, зазвичай прагнуть виявити як сильні та слабкі сторони кандидата, так і певні потенційні ризики, що може призвести до заниження результатів тесту морально-психологічних якостей в цілому. За результатами "тесту на доброчесність" Комісія присвоює кандидату певні бали за результатами конкурсу (які разом з балами за іншими показниками можуть зрештою дозволити кандидату обійняти посаду судді), тоді як "суд доброчесності" Комісії є більш категоричним і має право припинити участь кандидата у конкурсі. Ці два підходи до оцінювання доброчесності - ретроспективний і перспективний - покликані, на думку їхніх прихильників, дати більш цілісне уявлення про доброчесність особи.

3.2. **Ю. Констанкевич,** у свою чергу, підтримує ідею оцінювання індикаторів доброчесності на основі презумпції доброчесності, тобто апріорі оцінювати кандидатів на посаду судді максимальним балом і лише за наявності достатніх доказів невідповідності вимогам доброчесності знімати відповідну кількість балів з посиланням на джерело інформації, а дискреційні повноваження членів кваліфікаційної комісії обмежити відносно невеликою кількістю балів, що нараховуються за результатами співбесіди. За відсутності За відсутності певних підтверджень та доказів неможливо виставляти кандидатам різні бали.
різних балів, що ґрунтуються виключно на ультрасуб'єктивному підході, фізичні особи повинні бути
в рівних умовах, в той же час, якщо є матеріали, що свідчать про певну кандидата, частина балів може бути знята. Дійсно, певні випадки "сумнівної доброчесності" можуть бути вирішені питанням балів, але також можуть бути ситуації (на основі достатніх матеріалів), які свідчать про недоброчесність кандидата, несумісну зі статусом судді, що, за умови належного обґрунтування, може бути підставою для припинення участі в конкурсі.

Взаємовиключні позиції в оцінці доброчесності. У певних випадках оцінка доброчесності може навіть мати взаємовиключні позиції на основі формальних критеріїв. Наприклад, якщо рішення судді з одного і того ж питання постійно скасовуються судами вищих інстанцій, але суддя продовжує вирішувати справи відповідно до власного бачення, то це може бути або свідомою неправосудною поведінкою, або, навпаки, активним проявом доброчесності у відстоюванні власної позиції та намаганні змінити судову практику з певного питання. Ще одним вагомим критерієм оцінки доброчесності є ухвалення рішення Європейського суду із прав людини, яке свідчить про те, що дії судді призвели до порушення прав людини. Не завжди дії судді національного суду, про які йтиметься в

рішенні Європейського суду, можуть свідчити про недоброчесність. Водночас, слід також враховувати очевидні порушення прав людини у справах, щодо яких є усталена практика Європейського суду із прав людини, остаточне рішення і т.д., такі справи безпосередньо пов'язані з питанням доброчесності. Крім того, залежно від рівня суду чи його спеціалізації, стандарти доброчесності можуть відрізнятися. Водночас кандидат на посаду судді Верховного Суду має відповідати найвищим стандартам щодо компетентності та професійної етики, а його призначення вимагає відсутності принаймні обґрунтованого сумніву в його доброчесності, що може вплинути на довіру суспільства до Верховного Суду.

4. Щодо стандарту доказування в оцінці доброчесності

Однією з очевидних слабких сторін національної доктрини є дослідження стандарту доказування в процедурах оцінювання доброчесності.

4.1 V. **Бігун** присвятив цьому питанню окремий розділ.

Так, автор зазначає, що обґрунтований сумнів як стандарт доказування встановлюється на всіх етапах перевірки доброчесності під час кваліфікаційного оцінювання чи добору суддів різними органами: ВККС, ГРД, ГРМЕ та ВРП, які по-різному його тлумачать.

Термін "стандарт доказування" - це загальноприйнята міра, ступінь впевненості, що використовується для встановлення існування певної обставини або істинності твердження. Обґрунтований сумнів можна визначити як стандарт доказування, за допомогою якого визначається відповідність чи невідповідність особи критерію доброчесності. Це поняття є оціночним, подібно до поняття розумного строку, вживається у кількох значеннях і не має єдиного розуміння. Так*, обґрунтований сумнів має щонайменше чотири значення: (i)* термін, що позначає сумнів, який є достатньо підтвердженим; аргументованим, переконливим; (ii) обґрунтований сумнів як розумний сумнів і це юридична фікція, що вказує на об'єктивний стандарт доказування, який в англомовній літературі позначається як objective test, тобто. міра, за допомогою якої позиція щодо сумніву виражається не з суб'єктивної, а з умовно-об'єктивної точки зору; (iii) обґрунтований сумнів як легітимний сумнів - стандарт доказування або аргументації у практиці ЄКПЛ, що включає суб'єктивні та об'єктивні тести, які використовуються для доведення наявності чи відсутності незалежності та неупередженості суду (судді); (iv) обґрунтований сумнів як стандарт прийняття рішень у банківському праві.

Стандарт обґрунтованого сумніву, який утвердився в практиці доброчесності на всіх етапах кваліфікаційного оцінювання чи добору суддів, є найнижчим зі стандартів доказування і, зокрема, нижчим за такий стандарт, як "поза розумним сумнівом", який використовується в кримінальному провадженні. Різниця між цими стандартами доказування зазначена в Рекомендаціях ГРМЕ, в яких зазначено, що "на відміну від кримінального провадження, в процесі оцінювання кандидата не існує презумпції невинуватості. ГРМЕ не зобов'язана доводити невідповідність кандидата за обґрунтованим сумнівом".

Спочатку діє презумпція доброчесності особи. Ця презумпція ґрунтується на тому, що особа вважається доброчесною, якщо немає сумнівів щодо її доброчесності. Існування такої презумпції також підтверджується декларацією доброчесності, яка, відповідно до закону, складається з переліку тверджень, правдивість яких підтверджується шляхом їх

підтвердження або спростування. Відповідно до презумпції достовірності, за відсутності в декларації доброчесності доказів іншого твердження, такі твердження вважаються достовірними. Однак презумпція доброчесності перестає діяти "за наявності обґрунтованого сумніву", який оформлюється, наприклад, рішенням ГРМЕ та виноситься на спільне засідання ГРМЕ та ВККС у формі "Інформаційної довідки". По суті, це може означати, що в дію вступає презумпція недоброчесності, відповідно до якої тягар доведення тепер лежить на особі, яка має спростувати такий сумнів. Таким чином, стандарт обґрунтованого сумніву є найвищим стандартом для особи, яка "захищає" доброчесність, і найнижчим - для сторони, яка має до неї претензії.

4.2. Зі значними застереженнями до оцінки доброчесності певною мірою можна віднести думки, висловлені в дисертації з кримінального процесу **Г. Слюсарчука,** які стосуються оцінки доброчесності

Термін "обґрунтований сумнів" є синонімом терміну "розумний сумнів". Крім того, поняття "обґрунтований сумнів" перекладається з англійської не як "розумний сумнів", а як обґрунтований, аргументований сумнів. Таким чином, обґрунтований сумнів - це не просто можливий, уявний сумнів. Це реальний, усвідомлений, логічний сумнів, що ґрунтується на доказах у кримінальному провадженні. Обґрунтований сумнів - це сумнів, який можна "розумно" пояснити (обґрунтувати), який виникає на підставі здорового глузду, а не на підставі упередженої думки, припущення, роздумів, почуття симпатії чи антипатії. Обґрунтований сумнів не може також виникати з жалю, вагання чи страху. Обґрунтований сумнів - це сумнів, який характеризується: раціональністю, тобто сумнів може бути логічно пояснений (обґрунтований, виправданий); конкретністю, тобто сумнів ґрунтується на конкретних фактах (обставинах); відносність (релевантність), тобто визначення "обґрунтованості" сумніву було здійснено в рамках відповідної встановленої процедури.

Вивчення українського досвіду оцінювання доброчесності суддів (кандидатів на посаду судді)

Андрій Химчук

залучено експерта з
Міжнародної організації
права розвитку

Вимоги до сумісності суддів

Конституція України в усіх її редакціях передбачала обмеження щодо діяльності суддів: вони не можуть належати до політичних партій та профспілок, займатися політичною діяльністю, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади або виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої. [53]

Ці обмеження дублювалися або деталізувалися у відповідних законах. Наприклад, Закон України "Про судоустрій і статус суддів" в редакції 2010 року,[54] , серед іншого, забороняв суддям займатися адвокатською та підприємницькою діяльністю. У 2014 році Закон було доповнено ще однією обставиною несумісності - якщо суддя є особою, до якої застосовуються заборони, передбачені статтею 1 Закону України "Про очищення влади".[55] Нова редакція Закону 2016 року додала ще одне обмеження - обов'язок судді передати акції та корпоративні права в управління незалежній третій особі протягом строку перебування на посаді.[56]

Невиконання таких вимог є підставою для звільнення. До 2017 року судді могли бути звільнені суб'єктом призначення за поданням Вищої ради правосуддя (ВРП)[57] , а з 2017 року Вища рада правосуддя (ВРП) звільняє суддів за власним рішенням.[58]

З 2010 року і **станом на 01 серпня 2024 року включно** ВРП та ВРП ухвалили 38 рішень **про** наявність чи відсутність порушень суддями вимог щодо несумісності (за результатами розгляду відповідних справ по суті). З цих рішень у 10 випадках ВРП та ВРЮ встановили порушення з боку 20 суддів. Враховуючи результати судового оскарження цих рішень, ВРП змінила 2 з них та не встановила порушень стосовно 2 суддів - Кобилянського М.Г. та Самсіна І.Л. У решті 26 випадках органи констатували відсутність порушень.[59]

Зокрема, ВРЮ та ВРП визнали порушення обмежень щодо несумісності у випадках, коли українські судді почали здійснювати судочинство в АРК від імені російської Федерації або

[53] Стаття 127 Конституції України.
[54] Ст. 53 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 07.07.2010 № 2453-VI.
[55] Пункт 4 Прикінцевих та перехідних положень. Закон України "Про очищення влади" від 16.09.2014 № 1682-VII.
[56] Частина 3 ст. 54 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[57] Частина 1 статті 104 Закону "Про судоустрій і статус суддів" (в редакції 2010 року).
[58] Частина 1 статті 114 Закону (в редакції 2016 року).
[59] Див. набір даних у додатку.

так званих "ЛДНР". ВРП обґрунтувала це тим, що, здійснюючи судочинство від імені цих суб'єктів, судді почали виконувати іншу оплачувану роботу.[60]

Практика цих органів була дещо непослідовною щодо суддів, які були членами ВРП або членами Вищої кваліфікаційної комісії суддів України понад рік у період з 25.02.2010 по 22.02.2014,[61] , і які також могли не подавати заяв про те, що до них застосовуються заборони, передбачені Законом про люстрацію.[62]

Так, у першому ж рішенні за такими обставинами ВРП визнала порушення вимог суддею В. І. Татьковим, колишнім членом ВРЮ. Орган зазначив, що свого часу ВРП, членом якої він був, не реагувала на порушення, допущені суддями при розгляді справ щодо учасників масових акцій протесту у період з 21.11.2013 по 22.02.2014, а також підірвала довіру до судової влади при здійсненні повноважень щодо призначення суддів на адміністративні посади. [63]

Аналогічна аргументація міститься і в рішенні щодо судді Отрош І. О., колишнього члена ВРП, яка досі не подала заяву про застосування до неї заборони. У своєму рішенні ВРП додатково зазначила, що члени ВРП не виконали покладені на них функції з формування суддівського корпусу. Крім того, незважаючи на повноваження ініціювати розгляд питання про звільнення судді будь-якої інстанції за порушення присяги, вони не скористалися ним для реагування на порушення суддями прав громадян, які беруть участь в акціях протесту. Крім того, ВРП зазначила, що суддя не здійснювала правосуддя з лютого 2014 року (не з'являлася на робочому місці), а на момент прийняття ВРП рішення про її звільнення перебувала за межами України.[64]

У рішенні щодо колишнього члена ВККС судді І. Самсіна (який обіймав відповідну посаду понад рік і не звертався із заявою про заборону щодо нього) ВРП індивідуалізувала негативний захід щодо нього (звільнення у зв'язку з несумісністю) виключно роллю ВККС та невеликою кількістю її членів. На думку ВРП, ВККС здійснювала добір кандидатів на посади суддів, розглядала дисциплінарні справи та вирішувала інші питання суддівської кар'єри, маючи таким чином значний вплив на судову владу в Україні. Однак цей негативний захід не є відповідальністю за конкретне діяння, а є заходом, спрямованим на покращення функціонування судової влади.[65] Також ВРП залишила без розгляду заяву про відставку судді,[66] визначивши пріоритетним його звільнення у зв'язку з несумісністю. Після безуспішного оскарження рішення ВРП у національних судах суддя звернувся до ЄКПЛ, який визнав[67] порушення Україною статті 8 Конвенції. ЄКПЛ констатував, що звільнення судді не було необхідним у демократичному суспільстві, оскільки воно не ґрунтувалося на індивідуальній оцінці його поведінки. Навіть якщо припустити легітимність цілей, які переслідувала держава, вони могли бути досягнуті шляхом звільнення судді. У зв'язку з цим ВРП пізніше переглянула своє рішення і встановила, що суддя не порушив обмежень.[68]

У рішенні щодо колишнього члена ВРП судді В. Колесниченка (який, до того ж, не звертався із заявою про застосування відповідної заборони) ВРП також не

[60] Наприклад, рішення ВРП від 23.09.2016 № 2889/0/15-16.
[61] Пункт 6 частини 1 статті 3 Закону України "Про очищення влади" від 16 вересня 2014 року № 1682-VII.
[62] Частини 1, 2 статті 4 Закону України "Про очищення влади" від 16 вересня 2014 року № 1682-VII.
[63] Рішення ВРП від 24 грудня 2015 року № 1204/0/15-15. ВП ВС постановою від 22.05.2018 у справі № 800/63/16 залишила це рішення ВРП без змін.
[64] Рішення ВРП від 14 лютого 2017 року № 263/0/15-17.
[65] Рішення ВРП від 25.04.2017 № 988/0/15-17.
[66] Рішення ВРП від 23.05.2017 № 1223/0/15-17.
[67] Рішення ЄКПЛ у справі "Самсін проти України" від 14.10.2021 (заява № 38977/19).
[68] Рішення ВРП від 21 лютого 2023 року № 78/0/15-23.

індивідуалізувала порушень з його боку. Вона зазначила, що застосування люстраційних заходів до судді є винятковим кроком, який відображає мету Закону України "Про очищення влади" з огляду на значний вплив ВРП на судову владу. Суддя оскаржив це рішення в суді, але Велика Палата Верховного Суду залишила його без змін.[69] Вона зазначила, що суддя був зобов'язаний за законом подати відповідну заяву, але свідомо не виконав цей обов'язок, чим порушив Бангалорські принципи поведінки суддів та Кодекс суддівської етики. У контексті індивідуалізації порушень ВП ВС вказала, що факти порушення прав людини і основоположних свобод ВРП, а також позивачем у період, коли він був головою цього органу, були викладені в рішенні ЄКПЛ від 09.01.2013 у справі "Олександр Волков проти України" (заява № 21722/11).

Щодо рішення про визнання порушення суддею Кобилянським, колишнім членом ВРП, ВРП навела таку ж мотивацію, як і в рішенні щодо судді Колесниченка.[70] Пізніше ВРП скасувала це рішення у зв'язку з відсутністю обставин індивідуальної відповідальності судді за дії або бездіяльність, передбачених Законом України "Про очищення влади"[71] , внаслідок чого ВРП переглянула своє рішення і не встановила порушення вимог.[72]

Пізніше при розгляді аналогічних ситуацій ВРП зайняла "консервативну" позицію. Наприклад, у рішенні[73] щодо судді Нікіфорова М. Ю. ВРП визнала відсутність порушень з боку судді в ситуації, коли він не подав заяву про проведення щодо нього перевірки, але водночас подав заяву про звільнення за власним бажанням до початку такої перевірки. ВРП зазначила, що порушенням буде, якщо суддя продовжить здійснювати правосуддя, не маючи наміру йти у відставку, і не подасть заяву про проведення перевірки.

Аналогічне рішення ВРП ухвалила щодо колишнього члена ВККС, судді Дмитра Сокуренка.[74] У ньому ВРП зазначила, що оскільки він прийняв рішення про добровільну відставку, його звільнення у зв'язку з люстрацією було б непропорційним. Крім того, він досяг 65-річного віку - віку, після досягнення якого припиняються повноваження судді. Аналогічно, у рішенні щодо колишнього члена ВРП судді Кузьмишина ВРП не встановила фактів, які б свідчили про вчинення суддею дій, що сприяли б узурпації влади, завдавали шкоди національній безпеці або порушували права і свободи людини, а тому не визнала наявність порушень вимог щодо несумісності. Крім того, ВРП наголосила, що строк повноважень ВРП не може бути підставою для застосування люстраційних заборон без встановлення та доведення вини у вчиненні дій або допущенні бездіяльності.

Решту рішень ВРЮ та ВРП, в яких вони не знайшли порушень вимог щодо несумісності, можна класифікувати наступним чином:

- отримання суддями свідоцтв про право на заняття адвокатською діяльністю у разі зупинення такого права та нездійснення відповідної діяльності;[75]

[69] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 21.05.2020 у справі № 800/235/17.
[70] Рішення від 13.06.2017 № 1544/0/15-17.
[71] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.06.2022 у справі № 800/278/17.
[72] Рішення від 13.04.2023 № 349/0/15-23.
[73] Рішення ВРП від 14.11.2017 № 3679/0/15-17.
[74] Рішення ВРП від 14.11.2017 № 3680/0/15-17.
[75] Наприклад, рішення ВРП № 768/0/15-24 від 14 березня 2024 року. У таких ситуаціях ВРП зазначає, що отримання свідоцтва лише підтверджує можливість особи здійснювати адвокатську діяльність у майбутньому. Набуття статусу адвоката не свідчить про здійснення такої діяльності. Крім того, у всіх справах, розглянутих ВРП, судді отримали свідоцтво до ухвалення Рішення ВП ВС від 10.02.2021 у справі № 822/1309/17.

- не призупинення права на заняття адвокатською діяльністю через відсутність відповідної процедури в законодавстві або інші технічні перешкоди;[76]
- військова служба суддів в особливий період у зв'язку з демобілізацією, добровільне укладення суддями контрактів на проходження військової служби;[77]
- непередача корпоративних прав або часток в управління незалежним третім особам протягом тривалого часу (у зв'язку з набранням чинності 30.09.2016 р. Закону від 02.06.2016 р. № 1402-VIII), за умови вжиття розумних заходів щодо відчуження таких прав або часток та невикористання прав, що випливають з права власності на такі права;[78]
- очолюють ОСББ на волонтерських засадах;[79]
- закінчив КДБ СРСР 28 років тому;[80]
- суддя виконує функції голови ліквідаційної комісії суду після складення присяги, але до зарахування на посаду судді;[81]
- участь у форумах, організованих громадською коаліцією, пов'язаною з політичною партією; участь у протесті проти незаконного будівництва; участь у семінарі для студентів, організованому НУО; участь у телевізійному шоу, організованому лідером політичного руху.[82]

Оцінка доброчесності суддів як частина первинного кваліфікаційного оцінювання

Пунктами 6 та 7 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про забезпечення права на справедливий суд"[83] передбачено, що всі судді України повинні пройти первинне кваліфікаційне оцінювання з метою вирішення питання про їхню здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді. Таке оцінювання проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України (ВККС).

Українська влада пояснювала його доцільність поширеністю корупції та некомпетентності серед суддів, відсутністю суспільної довіри до судової системи, політичним втручанням у призначення суддів, а також подіями Революції Гідності, коли влада використовувала суди для придушення протестів. [84]

Закон передбачає, що першими мають пройти оцінювання судді Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів (протягом 6 місяців з дня набрання ним чинності). Потім судді апеляційних судів (протягом 2 років), судді, які подали документи на обрання безстроково, а після них - судді місцевих судів.

---

[76] Рішення ВРП від 25.01.2022 № 77/0/15-22.
[77] Наприклад, рішення ВРП від 16.09.2021 № 2001/0/15-21.
[78] Наприклад, рішення ВРП від 20 листопада 2018 року № 3541/0/15-18.
[79] Наприклад, рішення ВРП від 26 червня 2018 року № 2058/0/15-18.
[80] Рішення ВРП від 26.03.2019 № 950/0/15-19.
[81] Рішення ВРП від 29.08.2019 № 2289/0/15-19.
[82] Рішення ВРП від 1 лютого 2018 року № 287/0/15-18.
[83] Закон України "Про забезпечення права на справедливий суд" від 12 лютого 2015 року № 192-VIII.
[84] Куйбіда, М. Середа, Р. Смалюк, К. Бутко, Р. Маселко, Г. Чижик. Кваліфікаційне оцінювання суддів 2016-2018: Проміжні результати. Квітень 2019 (с. 5).

Варто зазначити, що визнання судді таким, що не підтвердив здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді, спочатку не призводило до його звільнення. Спочатку ВККС відстороняла суддю від здійснення правосуддя та направляла його на перепідготовку до Національної школи суддів України. Лише у випадку повторного визнання судді таким, що не підтвердив здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді за результатами кваліфікаційного оцінювання (як окремої, але досить схожої процедури), ВККС направляла рекомендацію до ВРП для вирішення питання про внесення подання про звільнення судді з посади з підстав порушення присяги. Це було пов'язано з відсутністю в Конституції України не проходження кваліфікаційного оцінювання як підстави для звільнення судді.[85]

Первинне кваліфікаційне оцінювання регулювалося окремим порядком та методологією, затвердженими ВККС та погодженими Радою суддів України.[86] Згідно з цим документом, первинне кваліфікаційне оцінювання включало такі етапи: анонімне письмове тестування, практичне завдання, дослідження суддівських досьє та співбесіди.[87]

У рамках цих етапів ВККС оцінювала кандидатів за такими критеріями:[88]

- професійна компетентність;
- особисту компетентність;
- соціальну компетентність;
- можливість підвищувати свій професійний рівень;
- можливість здійснювати правосуддя в суді відповідного рівня;
- відповідність судді етичним критеріям;
- відповідність судді антикорупційним критеріям.

Показниками відповідності етичним критеріям були дані про відповідність поведінки судді правилам суддівської етики, чесності, справедливості, неупередженості тощо; антикорупційним критеріям - дані про відповідність витрат і майна судді та членів його сім'ї і близьких родичів задекларованим доходам, у тому числі копії декларацій, а також дані про дотримання суддями вимог законодавства про запобігання корупції.[89]

У межах первинного кваліфікаційного оцінювання ВККС призначила оцінювання 381 судді,[90] з яких 294 судді підтвердили здатність здійснювати правосуддя у відповідних судах, а 24 - не підтвердили.[91] Слід зазначити, що з усіх суддів, які не пройшли первинне кваліфікаційне оцінювання, жоден не отримав негативної оцінки за критерієм відповідності етичним критеріям. За критерієм відповідності антикорупційним критеріям ВККС

[85] Там же.
[86] Порядок та методологія кваліфікаційного оцінювання суддів, затверджений рішенням ВККС № 67/зп-15 від 21 жовтня 2015 року та схвалений рішенням Ради суддів України № 14 від 11 грудня 2015 року (Порядок).
[87] Пункт 5.6 Порядку.
[88] П. 2. 1 Порядку.
[89] Пункти 2.2.6, 2.2.7 Порядку.
[90] Лист ВККС від 26.04.2024 № Х-2460/24.
[91] 23 таких рішення ВККС ухвалила у 2016-2017 роках та одне - у червні 2019 року (рішення ВККС від 05.06.2019 № 383/ко-19 стосовно судді Київського апеляційного господарського суду Гончарова С. В.). Крім того, суддя Кобаль М. І. оскаржив негативне рішення ВККС у суді, що призвело до його скасування (ухвала ВАСУ від 05 вересня 2016 року у справі № 800/303/16). В результаті ВККС визнала суддю такою, що підтвердила можливість здійснювати правосуддя у відповідному суді (рішення ВККС від 11.03.2019 № 5/ко-19).

негативно оцінила 6 суддів.[92] Однак у жодному з рішень ВККС не деталізувала обставини, за яких цей критерій було оцінено негативно. Також у всіх таких випадках ВККС направляла інформацію до НАБУ відповідно до ч. 2 ст. 19-2 Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України".

Ані сам Порядок, ані рішення ВККС не містять жодної згадки про стандарт доказування, який застосовується в цій процедурі.

З 24 суддів, які спочатку не підтвердили здатність здійснювати правосуддя, 8 згодом успішно пройшли повторне первинне кваліфікаційне оцінювання.[93] Серед них 2 судді, які раніше отримали негативні оцінки за критерієм "Відповідність судді антикорупційним критеріям", і ВККС не надала жодної аргументації у своїх рішеннях, через що змінила оцінку за цим критерієм щодо суддів[94]

Ще 5 суддів ВККС визнала такими, що не підтвердили здатність здійснювати правосуддя через те, що не набрали прохідних балів за результатами іспиту,[95] , та внесла подання до ВРП про їх звільнення. В результаті, з цих 5 суддів один звільнився за власним бажанням (Ганна Бистрик), а інший - у відставку (Геннадій Корчевний). У двох випадках ВРП відмовила у задоволенні подання ВККС через те, що ВККС оцінювала суддів за "новими" правилами кваліфікаційного оцінювання, тоді як мала б це робити за попередніми, а ще в одному випадку - через невмотивованість дій. Пізніше ВККС вирішила призначити кваліфікаційне оцінювання для цих трьох судів за чинними правилами.[96]

Наразі закон передбачає, що судді, які не склали іспити або не підтвердили здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді в межах первинного кваліфікаційного оцінювання, мають пройти кваліфікаційне оцінювання за правилами, що діяли до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку здійснення суддівської кар'єри".[97]

За інформацією ВККС, станом на 19 серпня 2024 року, введено в експлуатацію первинне кваліфікаційне оцінювання 4 суддів. [98]

---

[92] У всіх випадках це був не єдиний критерій, який отримав негативну оцінку.

[93] З цих 24 суддів суддя Дзюба Олег Анатолійович не пройшов кваліфікаційне оцінювання (мав лише рішення колегії ВККС про відповідність займаній посаді від 23.09.2019 № 811/ко-19, яке не набрало чинності через відсутність його затвердження пленарним складом ВККС). Попри це, ВРП рішенням від 17.12.2020 № 3497/0/15-20 внесла подання про його призначення. Однак ВККС продовжує розглядати його відповідність займаній посаді на пленарному засіданні (https://vkksu.gov.ua/news/rozglyanuto-pytannya-pro-vidpovidnist-suddiv-miscevyh-ta-apelyaciynyh-sudiv-zaymaniy-posadi-0).

[94] Йдеться про рішення від 15.10.2019 № 1043/ко-19 та від 09.10.2018 № 1802/ко-18 щодо суддів Ольги Бідної та Олени Маковської.

[95] Це наступні судді: Бистрик Ганна Миколаївна, Корчевний Геннадій Валерійович, Новікова-Кириченко Тамара Вадимівна, Ровинський Олександр Юрійович, Рунова Вікторія Вікторівна.

[96] Рішення № 151/зп-24 від 05.06.2024; № 151/зп-24 від 05.06.2024; Рішення № 158/зп-24 від 12.06.2024.

[97] Пункти 20, 21 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII (в редакції від 09.12.2023).

[98] Лист ВККС від 2020.088.2024 № Х-46254625/24. Стосовно таких суддів: Гончарова Сергія Миколайовича (Північний апеляційний господарський суд), Скарлат Олени Миколаївни (Вишгородський районний суд Київської області), Тищенко Оксани Миколаївни (Північний апеляційний господарський суд), Царевич Оксани Володимирівни (Печерський районний суд міста Києва).

Декларації родинних зв'язків та доброчесності

Закон України "Про судоустрій і статус суддів" від 2016 року зобов'язав суддів[99] щорічно подавати дві декларації (крім майнової) - родинних зв'язків (ДРЗ) та доброчесності (ДД). Судді зобов'язані подавати такі декларації щорічно до 1 травня через веб-сайт ВККС (до грудня 2023 року Закон вимагав подавати їх до 1 лютого кожного року).[100]

У ПКП судді вказують інформацію про осіб, з якими вони мали родинні зв'язки, якщо такі особи обіймали певні посади або займаються певною діяльністю протягом останніх п'яти років.[101] До таких посад належать, зокрема, члени ВРП та ВККС, а також працівники секретаріатів цих органів, судді та працівники апаратів судів, а також прокурори, працівники правоохоронних органів, адвокати, нотаріуси та інші. Наразі актуальною залишається форма декларації, затверджена ВККС у 2016 році.[102]

ВД судді містить перелік тверджень, правдивість яких має бути підтверджена або не підтверджена.[103] Закон визначає зміст тверджень, які мають бути включені до ДД, але залишає на розсуд ВККС можливість додавати будь-які інші твердження, які можуть бути використані для перевірки доброчесності судді.[104] Форма цієї декларації та правила її заповнення змінювалися кілька разів. Найперша форма, яку ВККС затвердила у 2016 році, містила 23 твердження,[105] , тоді як чинна, затверджена наприкінці 2023 року, містить вже 28 тверджень.[106]

Закон також передбачає, що у разі отримання інформації, яка може свідчити про недостовірність або неповноту відомостей у таких деклараціях, ВККС проводить "перевірку зазначеної декларації" (для ГРД) та "відповідну перевірку" (для ГРД).[107]

Неподання, несвоєчасне подання або декларування завідомо неправдивих чи неповних відомостей у цих деклараціях є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.[108] При цьому за вчинення таких дисциплінарних проступків до судді може бути застосовано не попередження, а щонайменше догана. [109]

Незважаючи на те, що закон жодним чином не обмежує скаржників у поданні дисциплінарних скарг на суддів з вищезазначених підстав, у ВРП склалася практика, згідно з якою скаржником у дисциплінарних провадженнях за скаргами, що ґрунтуються на неповних або недостовірних відомостях у цих деклараціях, може виступати лише ВККС. Скарги від інших осіб ВРП залишала без розгляду[110]

---

[99]Пункт 3 частини 7 статті 56 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[100] Частина 1 статті 61, частина 1 статті 62 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[101] Частина 2 ст. 61 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[102] Рішення ВККС № 137/зп-16 від 31.10.2016. ВККС також змінила правила її заповнення рішенням № 204/зп-18 від 24 вересня 2018 року, але сама форма не змінилася.
[103] Частина 2 ст. 62 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[104] Частина 3 ст. 62 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[105] Рішення ВККС від 31.10.2016 № 137/зп-16.
[106] Рішення ВККС від 02.11.2023 № 120/зп-23. Форму в черговий раз змінено на підставі рішення ВККС від 11.01.2024 № 1/зп-24.
[107] Ч. 5 ст. 61, ч. 6 ст. 62 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[108] Пункт 16-10 частини 1 статті 106 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[109] Частина 3 ст. 109 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII.
[110] Наприклад, ухвалу члена ВРП у складі 3ДП Овсієнка Андрія Анатолійовича № 4986/0/18-17 від 21 листопада 2017 року.

Тривалий час ВККС не мала чіткої процедури перевірки таких декларацій. Зазвичай вона брала пояснення від судді, після чого передавала матеріали до ВРП або повідомляла "скаржника", що розгляне його звернення в рамках кваліфікаційного оцінювання суддів. Однак у першому випадку ВРП повертала такі матеріали до ВККС без розгляду, зазначаючи, що ВККС не ухвалювала жодного рішення з цього приводу.[111] Крім того, ВККС не визначила осіб, відповідальних за розгляд таких звітів, що підтверджується рішенням Великої Палати Верховного Суду від 12.02.2019 у справі № 9901/550/18. Через неврегульованість цієї процедури суддям подекуди вдавалося уникати можливості притягнення до дисциплінарної відповідальності, оскільки ВККС не зверталася до ВРП з відповідними рішеннями як скаржник.[112]

Лише 12.04.2018 ВККС внесла зміни до свого Регламенту,[113] , де визначила дві паралельні процедури розгляду повідомлень про недостовірні або неповні відомості в ЄСД/ПС: в межах окремої процедури та в межах кваліфікаційного оцінювання суддів. У першому випадку окремий член ВККС призначався доповідачем, який готував попередній висновок для розгляду колегією. Колегія могла залишити висновок без розгляду, підтвердити інформацію у висновку та звернутися до ВРП або не підтвердити її. У другому випадку ці функції виконував член ВККС, який виступав доповідачем щодо кандидата під час кваліфікаційного оцінювання. У разі підтвердження недостовірності або неповноти відомостей у деклараціях у межах кваліфікаційного оцінювання ВККС зупиняла процес кваліфікаційного оцінювання та зверталася до ВРП для вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи.

Станом на 19 серпня 2024 року ВККС ухвалила 133 рішення за окремою процедурою, з яких у 52 випадках не підтвердила інформацію, у 45 випадках залишила повідомлення без розгляду, у 34 випадках підтвердила. Ще в 1 випадку вона частково підтвердила повідомлення, а ще в одному випадку, хоча й визнала інформацію підтвердженою, але вирішила не звертатися до ВРП для вирішення питання про відкриття дисциплінарної справи.[114] Результати аналізу показали, що ВРП не відкрила жодної дисциплінарної справи за жодним із рішень ВККС, де вона підтвердила інформацію.

Станом на 17.05.2014[115] , ВККС 79 разів зупиняла кваліфікаційне оцінювання суддів та зверталася до ВРП. Крім того, ще у 8 випадках ВККС ухвалювала рішення про відповідність чи невідповідність суддів займаним посадам, одночасно визнаючи повідомлення про недостовірну інформацію підтвердженою та звертаючись до ВРП (одне рішення). Ще у 30 випадках ВККС визнала інформацію непідтвердженою, а в 1 випадку

[111] Наприклад, лист ВРП від 18.04.2018 № 12970/0/9-18.

[112] Химчук А.В. Сім'я. (Не)чеснота. Безкарність. Аналіз практики розгляду ВККС та ВРП скарг на декларації родинних зв'язків та декларації доброчесності суддів - Київ, 2019. с. 9.

[113] Рішення № 84/зп-18 від 12.04.2018.

[114] Рішення ВККС № 3/дп-24 від 04.06.2024. У цьому рішенні ВККС зазначила, що під час перевірки інформації вона не може обмежуватися дослідженням лише елементів та ознак об'єктивної сторони ймовірного порушення, вчиненого суддею, а має також проаналізувати його суб'єктивну сторону. І лише за наявності ознак "завідомо" недостовірного (у тому числі неповного) декларування ВККС звертається до ВРП з поданням про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Водночас з аналізу рішень вбачається, що ВККС не завжди дотримувалася такого підходу, і взагалі є дискусійним питання, чи має вона повноваження оцінювати суб'єктивну сторону ймовірного порушення за цією процедурою.

[115] Статистику підготовлено на основі самостійно сформованого масиву даних. Він був створений на основі переліку відповідних рішень, наданих ВККС на запит листом від 17.05.2024 № Х-2820/24, а також шляхом виявлення інших відповідних рішень за ключовими словами на сайті ВККС (оскільки виявилося, що ВККС надала неповний перелік рішень на запит).

визнала суддю таким, що не відповідає займаній посаді, але в рішенні не було зазначено, чи підтвердила ВККС інформацію, викладену у повідомленні щодо судді, чи ні.

За результатами розгляду цих рішень ВККС **притягнула** до дисциплінарної відповідальності лише **трьох суддів (зупинено їхнє кваліфікаційне оцінювання).** Ще в 1 випадку ВРП була залучена до ситуацій, коли ВРП:

- відмовив у задоволенні клопотання ВККС про звільнення судді у зв'язку з відсутністю мотивації з боку ВККС; [116]
- подали клопотання про призначення судді без розгляду рішення ВККС як скарги (у випадках, коли кандидат успішно пройшов кваліфікаційне оцінювання, але ВККС підтвердила наявність недостовірних або неповних відомостей у деклараціях);
- звільнила суддю за результатами кваліфікаційного оцінювання без розгляду питання про дисциплінарну відповідальність судді.

Підставами для притягнення трьох суддів до дисциплінарної відповідальності були наступні:

- У декларації за 2015 рік суддя підтвердив, що не приймав рішень, передбачених статтею 3 Закону України "Про відновлення довіри до судової влади в Україні". Водночас, у 2014 році він у складі колегії Апеляційного суду (де був суддею-доповідачем) залишив без змін рішення слідчого судді. Цією ухвалою слідчий суддя обрав запобіжний захід у вигляді тримання під вартою підозрюваному, який брав участь у масових акціях протесту. У зв'язку з цим рішенням громадяни звернулися до Тимчасової комісії з перевірки суддів загальної юрисдикції, яка в подальшому направила ці звернення до ВРП. ВРП повідомила суддю листом про те, що стосовно нього проводиться перевірка у зв'язку з прийнятим рішенням. В результаті ВРП не притягнула суддю до відповідальності у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності (хоча й констатувала, що в його діях були істотні порушення процесуального законодавства). Суддя аргументував це тим, що йому не було відомо про участь підозрюваного у масових акціях протесту, а лист ВРП не є підставою вважати його рішення таким, яке він повинен був вказати у своїй декларації. Водночас доводи судді спростовуються змістом листа ВРП та ухвалою суду, якою рішення слідчого судді залишено без змін. Через ці обставини ВРП оголосила судді догану.[117]
- На початку 2017 та 2018 років подав до ВККС щорічну фінансову звітність за період з 2012 по 2017 роки. Водночас, з 2005 по 2018 рік він був одружений. Сестра колишньої дружини судді працювала в апараті суду, де працював суддя (до 2014 року), та в секретаріаті ВККС, але суддя не вказав цього в ГРД. Під час співбесіди з ВККС суддя пояснив, що не підтримував спілкування з цією особою, а тому не знав про її місце роботи. Водночас вони разом працювали в одному суді, і суддя підтвердив, що іноді бачив її там. На запит ВРП він пояснив, що не пам'ятає (не зазначив) таких обставин при заповненні відповідних ПД. У зв'язку з цими обставинами ВРП оголосила судді догану.[118]

[116] У зв'язку з не зазначенням у рішенні ВККС мотивів його ухвалення (рішення ВРП № 90/0/15-20 від 16.01.2020).
[117] Рішення ВРП від 01 серпня 2018 року № 2478/3дп/15-18. Рішення від 01 листопада 2018 року № 3329/0/15-18 залишено без змін.
[118] Рішення ВРП від 10.09.2018 № 2854/2дп/15-18.

- У пунктах 22 ОД за 2016 та 2017 роки суддя підтвердив, що не вчиняв жодних дій, які могли б призвести до його притягнення до відповідальності. Водночас, у серпні 2017 року стосовно судді було складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП). Відповідне провадження за протоколом було закрито у вересні 2017 року у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності, а суд не встановив наявність чи відсутність вини. Суддя зазначив, що був переконаний у своїй невинуватості, тому не вказав на такі обставини. ВРП зазначила, що суддя свідомо приховав ці обставини, оскільки не вказав їх в анкеті, поданій до ВККС. У зв'язку з цими обставинами ВРП оголосила судді попередження.[119]

В інших випадках ВРП відмовляла у притягненні суддів до відповідальності через те, що їхні дії чи бездіяльність були помилковими, а не свідомими та умисними.[120]

Крім того, відомий випадок, коли ВРП не рекомендувала кандидата на посаду судді для призначення[121] через недостовірну інформацію в автобіографії. Причиною такого рішення ВРП[122] стало те, що кандидат порушив правила дорожнього руху. А коли його зупинили патрульні, то виявили, що кандидат (який був водієм) нібито спить і від нього відчувався сильний запах алкоголю. Останній відмовився від проходження огляду на стан алкогольного сп'яніння, а патрульні склали на нього протокол. Хоча згодом суди закрили провадження у відповідній справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з відсутністю події та складу правопорушення, ВРП все ж висловила сумніви щодо законослухняності кандидата. Водночас ВРП встановила, що кандидат вказав недостовірні відомості у пункті 22 декларації за 2016 рік, оскільки станом на дату заповнення декларації відповідна справа все ще перебувала на розгляді.

Наразі ВККС має аналогічну позицію щодо заповнення такого пункту ДД, а тому в Правилах заповнення декларації доброчесності зазначено, що "Заява, зазначена у пункті 28, стосується всіх видів юридичної відповідальності та декларується таким чином: "Не підтверджую", у тому числі у разі оскарження та/або скасування рішення про притягнення до відповідальності, а також у випадках, коли особа вважається такою, що не була притягнута до відповідальності у зв'язку із закінченням відповідних строків.[123]

Оцінка доброчесності кандидатів до ВККС (ГРМЕ)

Закон України "Про Вищий антикорупційний суд" (ч. 4 ст. 8) передбачив створення допоміжного органу при ВККС - Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ). Цей орган було створено строком на 6 років[124] для сприяння ВККС у визначенні відповідності

[119] Рішення ВРП від 21.08.2019 № 2225/3дп/15-19.
[120] наприклад, рішення ВРП № 2901/3дп/15-19 від 06 листопада 2019 року, рішення ВРП № 3549/3дп/15-18 від 21 листопада 2018 року.
[121] За наявності обґрунтованих сумнівів щодо відповідності кандидата критеріям доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням (стаття 79 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").
[122] Рішення ВРП від 06.06.2017 № 1397/0/15-17. Рішення було переглянуто в суді та залишено в силі постановою Великої Палати Верховного Суду від 08 листопада 2018 року у справі № 800/274/17.
[123] Рішення ВККС від 11.01.2024 № 1/зп-24.
[124] Ч. 1 ст. 9 Закону; до 06 листопада 2024 року, якщо рахувати з дня призначення першого складу ВККС. Законом України № 3996-IX від 08.10.2024 "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус

кандидатів на посади суддів майбутнього Вищого антикорупційного суду (ВАС) наведеним нижче критеріям: [125]

- доброчесність (моральність, чесність, непідкупність), а саме: законність джерел походження майна, відповідність рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідність способу життя кандидата його статусу;
- володіти знаннями та практичними навичками для розгляду справ, віднесених до юрисдикції ВАКС.

ГРМЕ складається з 6 членів, які призначаються ВККС на підставі пропозицій (не менше 2 кандидатів на кожну посаду) від міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції. Вони призначаються строком на 2 роки, без можливості повторного призначення. Членами ГРМЕ можуть бути призначені громадяни України або іноземці, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, авторитет у суспільстві та не менше п'яти років досвіду в інших країнах у здійсненні процесуального керівництва, підтриманні державного обвинувачення в суді або здійсненні судочинства у справах, пов'язаних з корупцією (ч. 2, 3, 5 ст. 9 Закону).

Особливістю ГРМЕ є те, що вона ухвалює рішення щодо відповідності кандидатів вищезазначеним критеріям спільно з ВККС у форматі спеціальних спільних засідань. Такі засідання проводяться на вимогу щонайменше 3 членів ГРМЕ, якщо є сумніви щодо відповідності кандидата критеріям. Рішення про відповідність кандидата критеріям ухвалюється більшістю голосів членів ВККС та ГРМЕ за умови, що за нього проголосувала не менше половини членів ГРМЕ. Якщо ця умова не виконана, кандидат припиняє участь у конкурсі. При цьому ГРМЕ має лише 30 днів з дня оголошення результатів іспиту, щоб вирішити, кого з кандидатів викликати на спеціальні засідання та провести їх.

ГРМЕ також має можливість проводити попередню співбесіду з кандидатом на вимогу щонайменше 3 членів ГРМЕ та за участі 6 членів ВККС. Однак перший склад цього органу не скористався цією можливістю, ймовірно, через обмеженість у часі для призначень та проведення спеціальних засідань.

Окрім законодавчих положень, перша ГРМЕ затвердила власний Регламент,[126] , а також затвердила Методичні рекомендації ГРМЕ щодо оцінювання доброчесності, знань та практичних навичок кандидатів на посади суддів ВАС.[127] Методичні рекомендації визначають 6 індикаторів критерію доброчесності та 3 індикатори критерію знань і практичних навичок, а також, зокрема, правила їх застосування:

суддів" та Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" щодо Громадської ради міжнародних експертів" продовжено строк повноважень ГРМЕ на 18 місяців з дня набрання ним чинності.

[125] Прикметно, що до цього переліку не включено повноваження оцінювати дотримання кандидатами правил професійної етики. Крім того, у рішенні Верховного Суду від 30.09.2020 у справі № 9901/102/19 (п. 61) останній підтверджує, що визначення доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посади суддів ВАКС є вужчим, ніж поняття професійної етики (суддівської). Тобто це поняття не охоплює дані про відповідність поведінки судді правилам суддівської етики, які має оцінювати ВККС. Водночас, відповідно до Методичних рекомендацій ГРМЕ щодо оцінювання доброчесності, знань та практичних навичок кандидатів на посади суддів ВАКС, затверджених Протоколом ГРМЕ № 4 від 28.12.2018, дотримання професійної етики є одним із показників критерію доброчесності.

[126] Рішенням від 04.01.2019. Регламент (ст. 9) передбачає, що ГРМЕ може надсилати кандидатам письмові запити щодо надання пояснень та іншої інформації (ця можливість чітко не передбачена в Законі). Аналогічне положення міститься і в Методичних рекомендаціях.

[127] Затверджено Протоколом НКРЕКП № 4 від 28.12.2018 (Методичні рекомендації НКРЕКП).

- **Широке тлумачення того, хто є членом сім'ї кандидата:** ГРМЕ має автономне та широке тлумачення цього поняття (не пов'язане з відповідним визначенням Закону України "Про запобігання корупції");
- **Стандарт доказування:** обґрунтовані підстави (сумніви) вважати, що кандидат може не відповідати критеріям. Це означає, що кандидат може не відповідати індикатору не лише за наявності перевірених фактів, але й якщо він виглядає/сприймається як такий, що не відповідає критеріям, що може вплинути на довіру до судової системи та ВАС;
- **Тягар доказування:** кандидат не зобов'язаний доводити свою правомочність, але йому надається така можливість. На відміну від кримінальної відповідальності, кандидати не мають презумпції невинуватості (правомочності);[128]
- **Територіальні та часові показники:** оцінка не обмежується певним часом або територією;
- **Автономія в оцінюванні:** інформація або рішення будь-яких інших або міжнародних органів не є вирішальними для ГРМЕ;
- **Суттєвість:** ГРД бере до уваги серйозність будь-якого проступку під час оцінювання.

Для здійснення своїх повноважень ГРМЕ має право збирати та аналізувати інформацію про кандидатів,[129] і, зокрема, право вільного доступу до відкритих державних реєстрів.[130]

Під час першого конкурсу до ВАС ГРМЕ провела 5 засідань (у січні 2019 року), за результатами яких були проведені спеціальні спільні засідання щодо 49 кандидатів зі 113 допущених до конкурсу. У тому ж місяці відбулося 6 таких засідань, за результатами яких 39 кандидатів припинили участь у конкурсі (26 - до ВАС та 13 - до колегії з призначення ВАС). Ще 3 кандидати вибули з конкурсу за власним бажанням. Таким чином, лише 7 з 42 кандидатів, щодо яких були сумніви, зрештою були визнані такими, що відповідають критеріям.[131]

З 39 кандидатів, які знялися з конкурсу, 27 були чинними або колишніми суддями, 8 - адвокатами, 4 - науковцями. Більшість з них (34 кандидати) не змогли належним чином пояснити джерела походження коштів на придбання власного майна або майна близьких родичів. Крім того, 15 кандидатів мали порушення у декларуванні свого майна. До двох

[128] Деякі дослідники зазначають, що ГРМЕ скоріше практикувала квазіобвинувальний підхід при оцінюванні відповідності кандидатів на посаду судді критеріям професійної етики та доброчесності, надаючи кандидатам на посаду судді ВАС всі права та можливості довести свою доброчесність та спростувати всі "звинувачення". - Овчаренко О., Сухова А., Гломб М. Дослідження категорії "доброчесність" у контексті добору та кваліфікаційного оцінювання суддів: Аналітичний звіт. - Договір № 72012121C00002, Запит на подання пропозицій/Запит на закупівлю/Проект № REQ-121-21-000006. Програма "Справедливе правосуддя для всіх". Відділ сприяння розвитку демократії та врядування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID): Відділ сприяння розвитку демократії та врядування. - Київ, 2024, с. 46.

[129] Регламент (ст. 9) передбачає, що ГРМЕ може надсилати кандидатам письмові запити щодо надання пояснень та іншої інформації (ця можливість чітко не передбачена в Законі). Аналогічне положення міститься і в Посібнику.

[130] Частина 10 статті 8 Закону України "Про Вищий антикорупційний суд".

[131] Колотило М.М., Смалюк Р.В. Формування Вищого антикорупційного суду: Як з 343 кандидатів обрали 38 суддів. - Київ, 2019. - с. 17-18.

кандидатів-адвокатів були зауваження щодо їхніх професійних знань та навичок. При цьому до більшості кандидатів ГРМЕ мала одразу кілька зауважень. [132]

Загалом, сумніви/застереження щодо кандидатів можна класифікувати наступним чином:[133]

- Сумніви щодо джерел походження коштів для придбання майна (в тому числі накопичених коштів) кандидатами (або їхніми родичами) або понесених витрат;
- заниження вартості майна або взагалі не зазначення його вартості (якщо вона відома) в деклараціях;
- Недекларування власного майна на праві власності чи користування (або майна членів сім'ї) або декларування недостовірних відомостей про таке майно;
- сумнівні методи набуття майна та коштів, зокрема шляхом отримання подарунків або позик;
- ухвалення свавільних рішень у "справах Майдану";
- заборона аудіо- та відеофіксації під час судових засідань;
- порушення при розгляді судових справ, зокрема, щодо строків розгляду справи та виготовлення повних текстів судових рішень, ухвалення рішень в умовах конфлікту інтересів, викладення рішень російською мовою;
- обставини притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- неетична поведінка, наприклад, водіння в нетверезому стані; толерантне ставлення до втручання в автоматичний розподіл справ, неетичні пости в соціальних мережах та ймовірне фіктивне розірвання шлюбу;
- надання неправдивої або неповної інформації під час конкурсу;
- наявність кримінального провадження;
- сумніви щодо політичної нейтральності.

Оцінка доброчесності членів ВРП/кандидатів до ВРП Етичною радою (РЄ)

[132] Овчаренко О., Сухова А., Гломб М. Дослідження категорії "доброчесність" у контексті добору та кваліфікаційного оцінювання суддів: Аналітичний звіт. - Контракт № 72012121C00002, Запит на подання пропозицій/Замовлення на закупівлю/Проект № REQ-121-21-000006. Програма "Справедливе правосуддя для всіх". Відділ сприяння розвитку демократії та врядування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID): Відділ сприяння розвитку демократії та врядування. - Київ, 2024, с. 49.

[133] Колотило М.М., Смалюк Р.В. Формування Вищого антикорупційного суду: Як обирали 38 суддів з 343 кандидатів - Київ, 2019. с. 17-18; Фундація DEJURE. Чому ГРМЕ та ВККС блокували кандидатів до Антикорупційного суду? Червень 2019 року. URL:

Етична рада (ЕК) - це орган, створений наприкінці 2021 року[134] для сприяння органам, які здійснюють добір/призначення членів Вищої ради правосуддя (ВРП), у встановленні відповідності кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності.

До складу ВРП входять 6 членів, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, відповідають критеріям професійної етики та добросовісності, мають стаж здійснення судочинства або адвокатської чи прокурорської діяльності або наукової діяльності в галузі права не менше 15 років. [135]Члени ВК призначаються строком на 6 років без права переобрання ВРП за поданням суб'єктів подання.[136]

Закон визначає Раду суддів України (три особи з числа суддів або суддів у відставці), а також Раду прокурорів України, Раду адвокатів України та Національну академію правових наук України (по одній особі) як "постійних" членів ВРП.[137] Закон вимагає щонайменше чотирьох голосів членів ВРП для ухвалення рішення (така ж кількість членів необхідна для правомочності органу).

Водночас законодавство передбачало низку особливостей першого складу ВРП: він формувався за пропозиціями ВСУ та міжнародних і іноземних організацій, які протягом останніх п'яти років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання і протидії корупції (по три особи від кожного суб'єкта).[138]

Вимоги до перших членів ЄП також дещо відрізняються:

- для кандидатів від РСУ - суддів або суддів у відставці, які успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання;
- для кандидатів від міжнародних та іноземних організацій - повинен мати не менше 10 років досвіду, в тому числі в інших країнах, процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання державного обвинувачення в суді або здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією.[139]

Крім того, для першого складу Ради законодавство також надало членам від міжнародних та іноземних організацій право вирішального голосу: рішення Ради приймаються більшістю голосів присутніх членів Ради за умови, що за таке рішення проголосувало не менше двох членів Ради від міжнародних та іноземних організацій. У разі рівної кількості голосів "за" і "проти" проводиться повторне голосування, при якому вирішальними є голоси щонайменше 2 членів Ради від міжнародних та іноземних організацій. [140]

Перший склад ВРП також був наділений повноваженнями провести оцінювання чинних членів ВРП (крім Голови ВРП) на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності протягом 6 місяців з дня затвердження першого складу ВРП. За результатами такого оцінювання ВРП могла прийняти рішення про внесення суб'єкту призначення вмотивованої рекомендації про його звільнення, яку суб'єкт призначення мав розглянути протягом трьох місяців. Для того, щоб підтримати або відхилити таку

[134] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя" № 1635-IX від 14.07.2021 (Закон № 1635-IX).
[135] Частини 2-3 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[136] Частини 4-6, 8 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[137] Частина 3 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[138] Пункт 23-1 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[139] Там же.
[140] Там же.

рекомендацію, з'їзд або конференція повинні були проголосувати більшістю голосів обраних делегатів - в іншому випадку рекомендація вважалася не розглянутою. Нерозгляд такої рекомендації у тримісячний строк призводив до автоматичного звільнення члена ВРП на підставі закону.[141]

Закон також визначив показники критерію професійної етики та доброчесності *(за текстом Закону України "Про Вищу раду правосуддя" професійна етика та доброчесність згадуються або як один єдиний критерій, або як окремі критерії - прим. авт.) для кандидатів* на посаду члена Вищої ради правосуддя: кандидат вважається таким, що відповідає цьому критерію, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, доброчесним, дотримується етичних стандартів та демонструє бездоганну поведінку у професійному та особистому житті, щодо якого не виникає сумнівів у законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, а також у відповідності способу життя кандидата його статусу.[142]

Деякі правила застосування цих індикаторів, подібні до тих, які раніше використовувала ГРМЕ, цього разу були закріплені на законодавчому рівні: зокрема, йдеться про оцінку відповідності критеріям без будь-яких часових чи територіальних обмежень, а також про автономність в оцінюванні (будь-які інші висновки органів влади щодо професійної етики та доброчесності кандидата не є вирішальними та обов'язковими для ВК.) [143]

Водночас, порівняно з ГРМЕ, законодавство передбачає дещо інакше сформульований стандарт доведення невідповідності кандидата індикаторам: кандидат не відповідає індикатору, якщо доведено невідповідність або існують обґрунтовані сумніви щодо відповідності. Таке формулювання містить як нижчий, так і вищий стандарти, що на практиці не має сенсу, оскільки нижчий стандарт завжди буде достатнім.[144]

Крім того, на відміну від ГРМЕ, ВК уповноважена запитувати інформацію від кандидатів на посаду, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та будь-яких інших юридичних осіб, у тому числі конфіденційну та персональну інформацію.[145] Одержувачі таких запитів зобов'язані надати запитувану ВК інформацію або документи протягом 10 календарних днів. Крім того, ВК має право на вільний і повний доступ до відкритих державних реєстрів та суддівських досьє (кандидатів на посаду судді).[146] На відміну від цього, ГРМЕ свого часу не мала прямих правових підстав для доступу до суддівських досьє - вона отримає такий доступ після набрання чинності Законом 3996-IX від 08.10.2024.[147]

ЄК також затвердила власний Регламент,[148] , який містить певні процедурні правила для встановлення відповідності кандидатів критеріям, прямо не передбаченим законодавством:

- зобов'язання співпрацювати з ВК та брати до уваги відмову кандидатів від надання відповідей або ненадання їх у визначений термін (п. 3.5.3 Регламенту);[149]

[141] Пункт 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1635-IX.
[142] Частина 16 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[143] Пункти 1, 3 частини 18 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[144] Пункт 2 частини 18 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[145] Єдиний виняток - фізичні особи.
[146] Частина 20 статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя".
[147] Закон України № 3996-IX від 08.10.2024 "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та Закону України "Про Вищий антикорупційний суд" щодо Громадської ради міжнародних експертів".
[148] Рішення Етичної ради № 1 від 12.01.2021, № 2 від 12.09.2021.
[149] Хоча закон, Положення чи Методологія прямо не покладають на кандидата обов'язок доведення відповідності індикаторам, він неявно покладається на нього, оскільки його відмова від співпраці з ГРД може

- заборона подавати нові матеріали на розгляд ЕР під час співбесіди, якщо кандидат мав можливість подати їх раніше, але не зробив цього (за винятком згоди достатньої кількості членів ЕР) (п. 3.6 Регламенту);
- відсутність члена ВРП або кандидата на посаду не перешкоджає ВК оцінювати відповідність критеріям (п. 3.15.3 Регламенту).

Крім того, ВК затвердила Методологію оцінювання кандидатів[150] , яка деталізувала зміст показників критерію доброчесності та професійної етики. Як і ГРМЕ, ВК враховує суттєвість будь-якого порушення етики та доброчесності при визначенні відповідності кандидатів критерію (п. 1.4), але застосовує поняття "член сім'ї" у розумінні Закону України "Про запобігання корупції" (п. 1.3.7.1), а не в ширшому сенсі.

За результатами оцінювання 4 членів ВРП[151] ВРП визнала одного з них таким, що не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності.[152] Підставою для такого рішення стало те, що член ВРП у позапроцесуальний спосіб спілкувався з головою суду, де розглядався позов члена ВРП щодо законності його обрання на посаду. Метою спілкування, ймовірно, було вплинути на суддю, який розглядав позов, щоб той відмовив у його задоволенні. Крім того, член ВРП за змовою з головою цього ж суду лобіював призначення конкретної особи до складу ВРП за квотою Президента. Крім того, цей же член ВРП не взяв самовідвід і розглянув (залишив без розгляду) дисциплінарну скаргу щодо голови вказаного суду, незважаючи на особисті стосунки з останнім. Це рішення залишилося чинним після його перегляду в суді.[153]

Щодо оцінювання кандидатів на посади у ВРП, то станом на **01 листопада 2024 року ВК** оцінювала кандидатів на посади у ВРП у 8 конкурсах, де у 145 випадках допустила кандидатів до етапу співбесіди та 6 разів не допустила їх до нього. З шести недопусків у трьох випадках причиною стало ненадання кандидатами документів, необхідних для участі в конкурсі (довідок про стан здоров'я, майнових чи інших декларацій за необхідні періоди тощо). Ще у 2 випадках причиною стала впевненість ГРД у тому, що кандидати не відповідають критеріям в достатній мірі, щоб уникнути необхідності проведення співбесіди. Також в одному випадку причиною стали результати спеціальної перевірки кандидата.

Після етапу допуску до співбесіди ВК прийняла 61 рішення про невідповідність кандидатів критеріям і 41 - про відповідність.[154] Ще у 42 випадках кандидати знялися з конкурсу за власним бажанням (іноді до співбесіди, іноді після). В 1 випадку ЕК не змогла прийняти рішення про відповідність чи невідповідність кандидата через відсутність достатньої

спричинити обґрунтовані сумніви з боку ГРД щодо відповідності кандидата критеріям доброчесності та професійної етики.

[150] Рішення Етичної ради № 5 від 09.12.2021.

[151] 20 січня 2024 року 2 члени ВРП подали у відставку за власним бажанням (https://dejure.foundation/l2cdhjtsr1-vo-golovi-vrp-malovatskii-ta-chlen-vrp-g/), а 22 лютого 2024 року - 10 членів ВРП (https://dejure.foundation/is2k9t7n51-sudova-reforma-v-d-blshst-chlenv-vischo/).

[152] Рішення Етичної ради № 6 від 07.05.2022 "Про невідповідність чинного члена Вищої ради правосуддя Грищука В.К. критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя".

[153] Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 лютого 2023 року у справі № 990/99/22.

[154] Деякі кандидати неодноразово брали участь у конкурсах на посади членів ВРП.

кількості голосів для прийняття будь-якого з можливих рішень[155] (пізніше, в наступному конкурсі, той самий кандидат був визнаний таким, що відповідає критеріям).[156]

Практика ВК полягає в тому, що ВК детально обґрунтовує лише рішення про невідповідність членів ВРП та кандидатів критеріям, тоді як рішення про відповідність зазвичай є шаблонними (за винятком рідкісних випадків[157]) і не містять опису застережень щодо кандидатів, які ВК врахувала в рамках оцінювання.

Якщо проаналізувати "негативні" рішення Ради загалом, то більш ніж у половині випадків підставою для обґрунтованих сумнівів у відповідності кандидатів критеріям були порушення, допущені ними при декларуванні майна. Типовими обставинами були недекларування майна, що перебуває у власності чи користуванні, у тому числі нерухомості за місцем проживання чи роботи; недекларування вартості майна, декларування неправильної або заниженої вартості, або невчинення будь-яких дій для встановлення вартості для декларування. Другим за величиною блоком проблем є непідтвердження кандидатами законності джерел походження коштів на придбання майна ними або їхніми близькими родичами, або невідповідність їхнього рівня життя задекларованим доходам. Третій великий блок - неетична поведінка або обставини, у зв'язку з якими кандидатів притягували до дисциплінарної відповідальності.

Серед рідкісних випадків можна також відзначити[158] :

- відмова співпрацювати з ГРД (відмова надавати пояснення або документи, зневажливі висловлювання на адресу членів ГРД) - 3 випадки;
- штучне погіршення житлових умов з метою отримання житла за рахунок держави - 3 випадки;
- надання неправдивої інформації до ЄП - 3 випадки;
- отримання свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю (та складання присяги) під час перебування на посаді судді, сумніви щодо реальності адвокатського стажування - 2 випадки;
- недоброчесність при розгляді справ про адміністративні правопорушення за статтею 130 КУпАП (2 випадки);
- прийняття рішень російською мовою або під час відрядження - по 1 випадку.

[155] Рішення Етичної ради № 39 від 28.04.2023 "Про результати оцінювання кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя Ковбаса Ігоря Васильовича на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя".
[156] Рішення Етичної ради № 53 від 23.10.2023 "Про відповідність кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя Ковбаса Ігоря Васильовича критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя".
[157] Рішення Ради з питань етики № 71 від 01.11.2022 "Про відповідність кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя Винара Любомира Васильовича критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя".

[158] Перелік обставин не є вичерпним.

Кваліфікаційне оцінювання суддів (відповідно до Перехідних положень Конституції України) - до зміни порядку формування та складу ВККС

Закон України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" передбачає, що з дня набрання ним чинності (п. 16-1 ч. 4 Перехідних положень Конституції України)[159] відповідність займаній посаді суддів, призначених на посаду строком на 5 років або безстроково до набрання чинності цим Законом (тобто до 30.09.2016), оцінюється в порядку, встановленому законом. Якщо за результатами такого оцінювання буде встановлено, що суддя не відповідає займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики чи доброчесності, або якщо суддя відмовиться від проходження такого оцінювання, це є підставою для звільнення з посади.

Це кваліфікаційне оцінювання "об'єднало" існуючі процедури первинного кваліфікаційного оцінювання та подальшого кваліфікаційного оцінювання (у разі непроходження первинного) в одну. При цьому неуспішне проходження або відмова від його проходження стала підставою для звільнення за Конституцією. Крім того, судді, які раніше пройшли первинне кваліфікаційне оцінювання, не повинні були проходити кваліфікаційне оцінювання на відповідність займаній посаді, а ті, хто його розпочав і не завершив, мали пройти його за попередніми правилами.[160]

Закон України "Про судоустрій і статус суддів" передбачає, що нове кваліфікаційне оцінювання складатиметься з двох етапів: іспиту, а також дослідження досьє та співбесіди. Сам іспит складається з анонімного письмового тестування та практичного завдання.[161] ВККС мала затвердити методологію оцінювання, показники відповідності його критеріям та засоби їх встановлення[162] , що вона вперше зробила у листопаді 2016 року відповідним рішенням.[163]

ВККС також визначила, що якщо суддя є кандидатом на зайняття вакантної посади судді та підтвердив свою здатність здійснювати правосуддя в суді свого рівня або вище, такий суддя не повинен проходити окреме кваліфікаційне оцінювання на посаду судді.[164]

Положення передбачало **індикатори професійної етики** як для суддів, так і для кандидатів на посаду судді, які дещо відрізнялися. Спільними для обох груп були такі індикатори:[165]

- Відповідність витрат та майна судді/кандидата, членів його/її сім'ї та близьких родичів задекларованим доходам;
- Дотримання вимог антикорупційного законодавства;
- Морально-психологічні якості (доброчесність) за такими складовими:

[159] Закон України № 1401-VIII від 02.06.2016 "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)"
[160] Пункт 20 Прикінцевих та перехідних положень Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів".
[161] Частини 1, 2 статті 85 Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів".
[162] Частина 5 ст. 83 Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів".
[163] Рішення ВККС від 03.11.2016 № 143/зп-16 (Положення).
[164] Пункт 44 розділу III Положення. Цей пункт, як і пункт 20-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", був доданий до законодавства лише з прийняттям Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку здійснення суддівської кар'єри" від 09.12.2023 № 3511-IX.
[165] Тут і далі індикатори наведені з певним рівнем скорочення та спрощення їхніх назв.

- Розуміння та дотримання правил і норм;
- Вміння відстоювати власні переконання;
- Дисципліна;
- Повага до інших.

Унікальними для суддів були такі показники, як дотримання Кодексу суддівської етики та наявність обставин, передбачених пунктами 3, 5-8, 13 частини першої статті 106 Закону,[166] , а також політична нейтральність.

Унікальними для кандидатів були такі показники, як дотримання правил професійної етики, включаючи дотримання високих стандартів поведінки, фактів притягнення до відповідальності за неправомірні дії або правопорушення, що свідчать про неетичну поведінку, та інша інформація, що міститься в досьє.

Аналогічна ситуація з індикаторами доброчесності, серед яких спільними для обох груп виявилися наступні:

- Відповідність витрат і майна судді/кандидата та членів його/її сім'ї задекларованим доходам;
- Наявність незабезпечених майнових зобов'язань, які можуть мати значний вплив на здійснення правосуддя;
- Загальна оцінка доброчесності за такими компонентами:
  - Чесність і доброчесність;
  - Контрпродуктивна поведінка;
  - Схильність до зловживань.

Унікальними показниками для судді були:

- Відповідність способу життя судді та членів його сім'ї задекларованим доходам;
- Відповідність поведінки судді іншим вимогам законодавства у сфері запобігання корупції;
- Наявність обставин, передбачених підпунктами 9-12, 15-19 частини першої статті 106 Закону;
- Наявність фактів притягнення судді до відповідальності за вчинення проступків або правопорушень, які свідчать про його недоброчесність.

Унікальними були індикатори доброчесності для кандидатів на посаду судді:

- Достовірність відомостей, зазначених кандидатом на посаду судді в декларації про майно, декларації про доходи від професійної діяльності самозайнятої особи, фізичної особи-підприємця;
- Достовірність інформації в деклараціях родинних зв'язків, доброчесності та інших документах;

[166] Частина 1 ст. 106 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" в редакції, чинній на день затвердження цього Положення, передбачала можливі дисциплінарні проступки суддів.

- Інформація про введення в експлуатацію проступків або правопорушень, що свідчать про недоброчесність, а також факти притягнення до відповідальності.
- Дотримання законодавства, що регулює його/її професійну діяльність.

Аналіз цих показників свідчить про певну непослідовність, зокрема, з боку ВККС:

1) Відповідність витрат і майна судді/кандидата та членів його/її сім'ї задекларованим доходам є показником як професійної етики, так і добросовісності;
2) Незрозумілим видається рішення про визначення певних показників для суддів через елементи дисциплінарних проступків;
3) інша інформація, що міститься в досьє, вказана як показник критерію професійної етики, хоча по суті є засобом встановлення цього показника;
4) Незрозуміло, чому ВККС розділила відповідність витрат і майна задекларованим доходам та відповідність способу життя задекларованим доходам на окремі показники;
5) у Положенні про ВККС прямо не зазначено, що вона оцінюватиме достовірність відомостей у майнових та інших деклараціях чи документах, поданих суддями, на відміну від кандидатів.

Щодо ваги критеріїв професійної етики та доброчесності, то ВККС передбачила, що з 1000 максимальних балів за результатами кваліфікаційного оцінювання вони становлять 250 балів (максимум). При цьому 100 балів з 250 за ці два критерії визначалися ВККС за результатами психологічного тестування кандидатів (показники "Морально-психологічні якості" та "Доброчесність"), а решта - за іншими показниками. Решта 500 з 1000 балів могли бути набрані за критеріями професійної (300), особистісної та соціальної компетентності (по 100).

Для того, щоб підтвердити свою відповідність посаді, суддя повинен набрати більше 125 балів за критеріями професійної етики та добросовісності (на додаток до вищих за мінімально допустимі балів на іспиті, а також оцінки особистої та соціальної компетентності). Водночас критерій доброчесності може бути оцінений у 0 балів, якщо є докази того, що суддя/кандидат не відповідає вимогам доброчесності.

Як стандарт доказування відповідності вимогам Положення передбачало "за внутрішнім переконанням членів Комісії".[167] Водночас у рішеннях ВККС іноді фактично застосовується стандарт "обґрунтованого сумніву". Наприклад, у своєму рішенні № 1091/ко-18 від 10.08.2018 ВККС зазначає:

> *"Аналізуючи матеріали суддівського досьє, введено в експлуатацію обґрунтований сумнів щодо законності джерел походження коштів, необхідних для придбання майна. Під час співбесіди суддя не надав достовірної інформації про походження коштів та не спростував сумнів".*

Крім того, Закон[168] вперше в Україні залучив громадськість до процесу кваліфікаційного оцінювання суддів шляхом створення Громадської ради доброчесності (ГРД) - допоміжного органу, який покликаний сприяти ВККС у встановленні відповідності суддів, які проходять кваліфікаційне оцінювання, критеріям професійної етики та доброчесності.

[167] Пункт 1 глави 6 Регламенту.
[168] Ст. 87 Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів".

ГРД складається з 20 членів, якими можуть бути представники правозахисних громадських організацій, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними експертами у своїй сфері діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критеріям політичної нейтральності та доброчесності. Члени ГРД обираються строком на 2 роки (з можливістю перепризначення ще на 1 рік). Збори представників громадських об'єднань скликаються Головою ВККС.

ГРД отримала повноваження надавати висновки про невідповідність суддів критеріям доброчесності та професійної етики. У грудні 2016 року до законодавства було додано норму про те, що ВККС може підтвердити відповідність судді займаній посаді, незважаючи на висновок ГРД про його невідповідність критеріям, лише якщо за це проголосують 11 з 16 членів ВККС.[169] Члени ГРД отримали право брати участь у співбесідах із суддями в рамках кваліфікаційного оцінювання.[170] Крім того, ВККС у своїх рішеннях за результатами кваліфоцінювання зобов'язана навести мотиви, з яких вона погодилася з висновками ГРД або відхилила їх. [171]

З огляду на це, кваліфікаційне оцінювання проводилося таким чином, що судді проходили співбесіду з колегією з 3-4 членів ВККС. Якщо ці члени ВККС погоджувалися з висновком ГРД, колегія вносила до ВРП подання про звільнення судді. Якщо ж колегія не погоджувалася, рішення про відповідність чи невідповідність судді критеріям ухвалювалося повним (пленарним) складом ВККС.

За результатами кваліфікаційного оцінювання станом на листопад 2019 року[172] колегії ВККС ухвалили рішення про відповідність або невідповідність вимогам щодо близько 2 545 суддів.[173]

З них 76 суддів не склали іспит (не набрали мінімально допустимий бал). ВРП звільнила цих суддів на підставі подань колегій ВККС:

- залишив 42 подання без розгляду (судді були звільнені або подали у відставку до початку розгляду);
- задовольнив 23 заявки;
- відмовив у задоволенні 10 заявок;
- в 1 випадку не розглянула таке подання (суддя раніше звільнився за власним бажанням, і, ймовірно, ВРП не отримала його від ВККС).

Ще у 77 випадках за результатами співбесід колегії ВККС визнали суддів такими, що не відповідають займаній посаді. ВРП звільнила цих суддів на підставі подань колегій ВККС:

- відмовив у задоволенні 47 заяв

[169] Відповідні зміни були внесені Законом України № 1798-VIII від 21.12.2016 "Про Вищу раду правосуддя".
[170] Підпункт 4, пп. 6, ст. 87 Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів".
[171] Пункт 34 розділу 3 Положення.
[172] У листопаді 2019 року Верховна Рада України припинила повноваження всіх членів ВККС у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України № 193-IX від 16 жовтня 2019 року "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування". У зв'язку з цим, після реформування порядку формування ВККС наступний склад введений в експлуатацію відновив кваліфікаційне оцінювання лише в листопаді 2023 року.
[173] Статистика базується на наборі даних, підготовленому автором на основі відкритих даних ВККС "Відомості про результати кваліфікаційного оцінювання суддів".

- залишив 20 подань без розгляду (судді були звільнені або пішли у відставку до початку розгляду);
- задовольнили 4 заявки;
- у 4 випадках не розглянув таке подання (судді раніше звільнилися за власним бажанням, а ВРП, ймовірно, не отримала його від ВККС).

Крім того, в 11 випадках пленум ВККС не погодився з рішенням колегій про відповідність суддів займаній посаді (з цих 11 випадків в 1 випадку суддя відмовився від проходження оцінювання; всі ці рішення, крім 1, були прийняті новим складом пленуму ВККС). Станом на 01 жовтня 2024 року ВРП відмовила у звільненні 1 судді (перевірку проводив попередній пленум), а двох звільнила.

Слід звернути увагу на деякі відверто непослідовні практики попереднього складу в процесі кваліфікаційного оцінювання. Наприклад, з 77 "негативних" рішень колегій лише 41 рішення містить хоча б якусь мотивацію. В одних випадках це може бути кілька речень[174] , а в інших - десять сторінок[175] . Решта рішень взагалі не містять жодної мотивації. Відсутність будь-якої мотивації у рішеннях колегій неодноразово ставала підставою для залишення ВРП подань ВККС про звільнення суддів без розгляду. [176] Хоча з цих 41 подання ВККС ВРП все ж задовольнила лише 3, залишила без розгляду 9, а у 20 випадках відмовила у звільненні суддів.

Навіть ті рішення, які містять певну мотивацію, часто не є достатньо детальними та зрозумілими. Наприклад, у рішенні №1332/ко-18 від 24.07.2018 колегія, серед іншого, зазначає, що суддя не дотримався обов'язку усвідомлювати свої майнові інтереси та вживати розумних заходів щодо обізнаності з майновими інтересами близьких осіб. Однак з рішення не зрозуміло, про які саме обставини йдеться. У рішенні № 473/ко-18 від 20.04.2018 ВККС, серед іншого, зазначила, що під час пояснень суддя виявив неповну обізнаність щодо обов'язку судді своєчасно розглядати справу та вживати заходів для її розгляду в розумні строки. Такий рівень аргументації не дозволяє в достатній мірі зрозуміти (без звернення до інших документів чи відеозапису співбесіди), на чому ґрунтувалося рішення ВККС.

Подекуди ВККС ставила в провину суддям те, що вона виявила значну кількість дисциплінарних скарг щодо них або що ВРП відкрила дисциплінарні провадження щодо них (без оцінки змісту таких скарг, результатів їх розгляду чи обставин, що стали підставою для відкриття проваджень).[177] Хоча ця інформація, безумовно, важлива в процесі кваліфікаційного оцінювання як контекстуальна, вона не може вважатися (сама по собі) показником оцінювання за відсутності аналізу змісту таких скарг або обставин, що призвели до відкриття провадження.

Крім того, у рішенні ВККС №1453/ко-18 від 02.08.2018 ВККС зазначає, що суддя задекларувала суми доходів чоловіка та доньки, які відрізняються від даних НАБУ. Водночас у рішенні не вказано, чи перевіряла ВККС дані НАБУ, оскільки відповідні довідки могли містити помилки. Втім, так само незрозуміло, чи намагалася це зробити сама суддя: згідно з рішенням, вона не змогла пояснити розбіжності під час співбесіди.

---

[174] Наприклад, рішення ВККС № 1294/ко-18 від 23.07.2018.
[175] Наприклад, рішення ВККС від 02.08.2018 № 1454/ко-18.
[176] наприклад, рішення ВККС від 11 квітня 2018 року № 268/ко-18 та рішення ВРП від 14 липня 2020 року № 2117/0/15-20.
[177] Наприклад, рішення ВККС від 18 липня 2018 року № 1221/ко-18, від 19 липня 2018 року № 1241/ко-18.

Водночас не можна сказати, що рішення ВРП про відхилення подань ВККС завжди були достатньо чіткими та обґрунтованими. Наприклад, рішенням від 30.07.2020 № 2317/0/15-20 ВРП не погодилася з рішенням ВККС від 12.11.2018 № 1963/ко-18 про невідповідність судді займаній посаді. Згідно з рішенням ВККС, суддя, серед іншого, не надав пояснення щодо джерела походження коштів від близьких родичів на придбання цінного майна та зазначив, що всі відомості про майно та доходи відображені у наданих аудиторських висновках (які проводили облік його майна). Однак ВККС зазначила, що ці висновки не підтверджують законність походження коштів на його придбання. ВРП зазначила, що ВККС не уточнила, про яке саме майно та доходи йдеться, і що суддя надав усі наявні в нього документи (висновок аудиторів). Тому, на думку ВРП, не можна говорити про те, що суддя відмовився надати пояснення щодо джерел походження коштів.

В іншій справі, у рішенні № 1243/0/15-21 від 03.06.2021 року ВРП фактично відтворила пояснення судді щодо змісту рішення та зазначила, що, оцінюючи зміст рішення ВККС, копію запису співбесіди із суддею, її письмові пояснення з додатками, інформацію з копії суддівського досьє, вважає, що оцінка судді з точки зору професійної етики та добросовісності, виражена в балах, є недостатньо вмотивованою та не дає змоги встановити справжні мотиви ВККС при ухваленні рішення.

Судовий контроль за рішеннями щодо оцінювання доброчесності

У 2017 році в результаті реформи Верховний Суд отримав повноваження розглядати справи за позовами до Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) щодо оскарження всіх їхніх актів, дій та бездіяльності в цілому (ч. 4 ст. 22, ст. 266 Кодексу адміністративного судочинства України, далі - КАСУ). Крім того, у 2017 році Велика Палата Верховного Суду отримала повноваження розглядати апеляційні скарги на рішення ВРП, ухвалені за результатами розгляду скарг на рішення її дисциплінарних палат.

Згодом відповідні процесуальні норми були доповнені повноваженнями Верховного Суду розглядати справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Консультативної групи експертів (КГЕ) під час оцінювання кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України (КСУ) та суб'єктів призначення суддів цього суду, а також органів, які обирають (призначають) та звільняють членів ВРП.

Так, Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду (КАС) та Великої Палати (ВП) здійснює судовий контроль за оцінкою доброчесності суддів та кандидатів на посади в органах суддівського врядування відповідними органами.

У своєму підході до розуміння поняття доброчесності Верховний Суд виробив позицію, що остання є насамперед морально-етичною, а не суто правовою категорією. Тому, на думку Верховного Суду, обставини, які свідчать про недоброчесність, мають оцінюватися насамперед з морально-етичної, а не лише з правової точки зору. Іншими словами, сама лише законність дій особи не завжди відповідає поняттю доброчесності.[178] Найкращим прикладом, який демонструє такий підхід Верховного Суду, є розгляд ним висновків уповноважених органів щодо отримання суддями службового житла та його подальшої передачі у приватну власність. Зокрема, Верховний Суд вказав, що уповноважений орган діє правильно, коли оцінює не лише право судді на отримання службового житла, а й його

[178] Див. рішення Верховного Суду України від 18.04.2024 у справі № 9901/110/19.

поведінку при реалізації цього права, що має підтримувати довіру суспільства до доброчесності судової влади.[179]

Верховний Суд також погодився з обраним уповноваженим органом стандартом доказування відповідності чи невідповідності критерію доброчесності. Наприклад, переглядаючи спільне рішення ВККС та ГРМЕ про невідповідність кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду встановленим вимогам, ВП ВС фактично погодилася із застосуванням стандарту доказування "обґрунтованого сумніву", зазначивши, що "[...] Достатньо мати конкретну інформацію, яка з урахуванням наданих кандидатом пояснень та аргументів (які не сприймаються як переконливі) не спростовує уявлення визначених законом осіб [у даному випадку - членів ВККС та ГРМЕ] про відповідність кандидата цим критеріям".[180]

Загалом у процесі судового контролю Верховний Суд сформував усталену практику, відповідно до якої повноваження органу, який перевіряє доброчесність особи, є дискреційними. Тобто лише члени цього органу, керуючись власним внутрішнім переконанням, уповноважені перевіряти ті чи інші обставини та робити висновки про відповідність чи невідповідність кандидатів (суддів) критерію доброчесності - і ніхто, навіть суд, не має права втручатися у здійснення цієї функції такими органами.[181]

Наприклад, такий висновок Суд зробив у справі № 990/99/22 за позовом колишнього члена ВРП Віктора Грищука до Ради етики та ВРП про визнання протиправним та скасування рішення про його невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності. У цій справі Суд також наголосив, що висновки Етичної ради стосуються невідповідності позивача критеріям доброчесності виключно як члена ВРП і не поширюються на його поведінку на інших посадах чи як громадянина загалом.[182]

З огляду на приписи статті 2 КАСУ, судовий контроль за такими органами в цьому питанні обмежується встановленням того, чи не діяли вони свавільно при здійсненні своїх повноважень. Про порушення уповноваженим органом вимог статті 2 КАСУ може свідчити, зокрема, відсутність вмотивованості рішення про невідповідність критерію доброчесності. Наприклад, Верховний Суд, оцінюючи рішення ВРП про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, наголосив, що дисциплінарний орган не може виходити за межі доводів скаржника при оцінці дій судді. Будь-які висновки, що ґрунтуються на власній оцінці дисциплінарного органу, наприклад, твердження про те, що сторонній спостерігач має сумніви в об'єктивності судді, мають бути належним чином вмотивовані. Відсутність такої мотивації свідчить про порушення принципу обґрунтованості рішень. [183]

Варто зазначити, що в аналогічних справах позивачі неодноразово закликали суди розширити встановлені межі судового контролю. У таких справах, як правило, позивачі не заперечували наявність обставин, встановлених уповноваженим органом (наприклад, придбання дорогого майна), але стверджували, що такі органи дали неправильну оцінку таким фактам (наприклад, не врахували, що майно було придбано за кошти третіх осіб).

---

[179] Див. там само та рішення Верховного Суду України від 07.03.2024 у справі № 800/330/17.
[180] Пункт 79 рішення Верховного Суду України від 16.05.2024 у справі № 9901/107/19.
[181] Наприклад, рішення КГС ВС від 28.08.2018 у справі № 800/294/17, від 26.03.2019 у справі № 800/336/17, від 27.01.2021 у справі № 9901/116/19, від 13.05.2020 у справі № 9901/212/19, від 19.05.2021 у справі № 9901/126/19, від 12.01.2022 у справі № 9901/60/21, від 16.06.2022 у справі № 9901/57/19, від 07.03.2024 у справі № 800/330/17.
[182] Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 16 лютого 2023 року у справі № 990/99/22.
[183] Постанова Верховного Суду України від 13 червня 2024 року, провадження № 11-14сап24.

Водночас Верховний Суд у своїй практиці послідовно наголошує, що будь-яка переоцінка фактів, встановлених уповноваженими органами під час перевірки особи на відповідність встановленим законом критеріям доброчесності, перебуває поза межами судового контролю. [184]

Однак є низка рішень, в яких Верховний Суд допускає винятки з вищезазначених підходів.

Наприклад, у справі за позовом судді Пархоменка П.І. до ВРП про визнання протиправним та скасування рішення про відмову у внесенні подання Голові Верховного Суду про призначення його суддею ВП ВС не погодилася з ВРП та надала іншу оцінку обставинам, що стали підставою для прийняття оскаржуваного рішення. Зокрема, ВП ВС дійшла висновку, що, відмовляючи у внесенні подання у зв'язку з певною поведінкою судді, яку ВРП визнала несумісною з професійною етикою, ВРП мала врахувати оцінку такої поведінки судді, надану її дисциплінарною палатою у рішенні про відмову у притягненні цього судді до дисциплінарної відповідальності, чого вона не зробила.[185]

Іншим прикладом є справа за позовом судді Шуліки О.О. до ВРП про визнання протиправним та скасування рішення про відмову у внесенні подання Президентові про призначення її на посаду судді. У цій справі КАС ВС не погодився з оцінкою ВРП, що неодноразові поїздки судді до Росії та Криму після 2014 року свідчать про її невідповідність критерію доброчесності. При цьому КАС ВС зазначив, що оцінює лише мотиви та обґрунтованість оскаржуваного рішення ВРП, що не є втручанням у її дискреційні повноваження, але, по суті, переоцінив фактичні обставини справи, вказавши, що поїздки судді були виправданими. Зокрема, ВАСУ не взяв до уваги нові факти, викладені позивачкою під час судового розгляду, зокрема, що вона мала медичні та економічні причини для поїздок до Криму, а також для допомоги Збройним Силам України після повномасштабного вторгнення Росії в Україну.[186] Згодом ВП ВС погодилася з такою позицією КАС ВС. Однак ВП ВС застосувала інший підхід до оцінки рішення ВРП. ВП ВС зазначила, що доводи ВРП про невідповідність позивача критеріям доброчесності не ґрунтуються на належних доказах і є припущеннями, оскільки ВРП суб'єктивно оцінювала наявність у позивача нагальної потреби у вищезазначених поїздках. [187]

Іншим прикладом є справа за позовом кандидата на посаду судді КСУ О. Ткаченка до ГРД про визнання протиправним та скасування рішення про визнання його таким, що не відповідає критерію високих моральних якостей для цілей добору на посаду судді КСУ на конкурсній основі. У цій справі КАС ВС, перевіряючи твердження позивача про необґрунтованість оскаржуваного рішення, фактично здійснив переоцінку встановлених ГРД обставин щодо кандидата, зокрема невиконання судового рішення, яке набрало законної сили; незазначення в деклараціях доброчесності діянь, за які його було притягнуто до відповідальності; ухвалення судового рішення за наявності обставин, які можуть викликати сумнів у його неупередженості; подання недостовірних та неправдивих відомостей у майнових деклараціях. Незважаючи на те, що ВАСУ у цій справі погодився з висновками ГРД, він також встановив обґрунтованість кожного з них та навів обставини, які, на думку суду, свідчать про це.[188]

---

[184] Наприклад, рішення Верховного Суду України від 07.03.2024 у справі № 800/330/17.

[185] Рішення Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 06.07.2023 у справі № 9901/194/19.

[186] Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 04.04.2024 у справі № 990/2/24.

[187] Рішення Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 20.06.2014 у справі № 990/2/24.

[188] Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 15.08.2024 у справі № 990/136/24.

Оцінювання професійної етики та доброчесності кандидатів у конкурсі на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах (оголошений 14 вересня 2023 року)

14.09.2013 ВККС оголосила конкурс на 560 вакантних посад суддів у місцевих судах. [189]

На момент оголошення умови цього (та подібних) конкурсів передбачали, що кандидати складатимуть лише кваліфікаційний іспит (або використовуватимуть результати складеного іспиту як частину кваліфікаційного оцінювання - це стосується тих суддів, які висловили намір бути переведеними). Відповідно, переможцями конкурсу ставали ті кандидати, які мали найвищий рейтинг.[190]

Однак у грудні 2023 року Верховна Рада ухвалила Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку здійснення суддівської кар'єри", який додав до таких конкурсів (у тому числі й оголошеного) новий етап. Цим етапом є співбесіди з переможцями, за результатами яких ВККС надає кандидатам рекомендацію для призначення на посаду судді або відмовляє в цьому.[191] Співбесіди проводяться колегіями ВККС у складі трьох членів, а Громадська рада доброчесності до оцінювання кандидатів не залучається. Підставою для відмови у наданні рекомендації кандидатам є наявність обґрунтованих сумнівів щодо їх відповідності критеріям доброчесності або професійної етики. У такому випадку переможцями конкурсу визначаються наступні за рейтингом кандидати. [192]

За результатами співбесід у межах конкурсу, оголошеного 14 вересня 2023 року, ВККС надала рекомендації для призначення 380 кандидатів, а 36 кандидатам відмовила у наданні рекомендацій (у тому числі 31 кандидату на посади суддів загальних судів, 4 - на посади суддів господарських судів та 1 - на посади суддів адміністративних судів). Ще 8 кандидатів вибули з конкурсу за власним бажанням. [193]

У рамках цього конкурсу ВККС задекларувала презумпцію доброчесності кандидатів[194] , хоча й зазначила, що ця презумпція є спростовною:

> *"Хоча введена в експлуатацію Комісія виходить з презумпції відповідності кандидата на посаду судді критеріям компетентності, добросовісності*

---

[189] Оголошення про проведення конкурсу на зайняття 560 вакантних посад суддів у місцевих судах від 15.09.2023 (URL: https://vkksu.gov.ua/news/ogoloshennya-pro-provedennya-konkursu-na-zaynyattya-560-vakantnyh-posad-suddiv-u-miscevyh-sudah).

[190] Частини 8, 12 статті 79 Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів" (в редакції від 28.12.2023).

[191] Пункт 58 Прикінцевих та перехідних положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII (в редакції від 09.12.2023)

[192] ч. 1-2 ст. 79-6 Закону України № 1402-VIII від 02.06.2016 "Про судоустрій і статус суддів"

[193] https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/file/dopovidna_-_dodatok_2.pdf.

[194] У своїх "негативних" рішеннях у межах цього конкурсу ВККС систематично посилається на постанову Великої Палати Верховного Суду від 10.11.2022 у справі № 9901/355/21 в контексті змісту критерію доброчесності. Відповідно до п. 23 цієї постанови, доброчесність є необхідною морально-етичною складовою діяльності судді, яка, серед іншого, визначає межу та спосіб його поведінки, що ґрунтується на засадах об'єктивного ставлення до учасників справ і чесності у способі життя, виконанні обов'язків та здійсненні правосуддя. Наприклад, рішення ВККС від 26.03.2024 № 373/дс-24 "Про проведення співбесіди з переможцем конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевих судів, оголошеного рішенням Комісії від 14.09.2023 № 95/зп-23, Бень Богданом Михайловичем".

професійної діяльності та доброчесності, ця презумпція є спростовною, а рівень такої відповідності підлягає з'ясуванню під час співбесіди та вивчення досьє кандидата".[195]

Втім, ВККС також наголосила на цьому:

"У *рішенні від 24 червня 2020 року (справа № 9901/764/18)... Велика Палата Верховного Суду зазначила: "З огляду на вимогу доброчесності від особи, яка реалізує право на зайняття посади судді, очікується уважне ставлення до розкриття даних під час участі у відповідному конкурсі, а також чітка, логічна та послідовна позиція" (пункт 76)".*[196]

Як стандарт доказування ВККС використовувала "обґрунтований сумнів" відповідно до ч. 9 ст. 69 Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Відповідно до цієї норми, кандидат на посаду судді відповідає критерію доброчесності, якщо немає обґрунтованих сумнівів у його незалежності, чесності, неупередженості, непідкупності, добросовісності, дотриманні етичних норм, бездоганній поведінці у професійному та особистому житті, а також у законності джерел походження його майна, відповідності рівня життя кандидата на посаду судді або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата на посаду судді його попередньому статусу.

Під час проведення конкурсу ВККС застосовувала цей стандарт з урахуванням принципу, задекларованого у спільних індикаторах ВККС та ГРД.[197] Так, відповідно до пункту 2 розділу "Принципи оцінювання індикаторів" цього Переліку, ВККС встановлює наявність обґрунтованого сумніву на підставі чітких та переконливих доказів. Ясними та переконливими є докази, які, з точки зору звичайної розсудливої людини, у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність чи відсутність обставин, що дають підстави для обґрунтованого сумніву.

Прикладом такого застосування є рішення щодо кандидата Паненка А.М., де ВККС зазначає, що:

"...на підтвердження зазначених обставин Паненко А.М. не надала чітких та *переконливих доказів господарської діяльності свого чоловіка та його батьків і отримання ними вказаних доходів...*

... Заслухавши пояснення Паненко А.М., Комісія зазначає, що обставини набуття права власності на земельні ділянки чоловіком Паненко А.М. викликають обґрунтовані сумніви щодо справжніх намірів сторін при укладанні договорів дарування..."[198]

Однак у деяких рішеннях ВККС трактує цю норму іншими словами:

---

[195] Рішення ВККС від 23.04.2024 № 452/дз-24 "Про проведення співбесіди з переможцем конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевих судів, оголошеного рішенням Комісії від 14.09.2023 № 95/зп-23, Дутковським Адріаном Юрійовичем".

[196] Рішення ВККС від 21.03.2024 № 362/дз-24 "Про проведення співбесіди з переможцем конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевих судів, оголошеного рішенням Комісії від 14.09.2023 № 95/зп-23, Мартинюком Олександром Миколайовичем".

[197] ВККС та ГРД узгодили спільні індикатори для визначення невідповідності критеріям доброчесності та професійної етики. 09.11.2023. URL: https://vkksu.gov.ua/news/vkksu-ta-grd-diyshly-zgody-shchodo-spilnyh-indykatoriv-dlya-vyznachennya-nevidpovidnosti

[198] Рішення ВККС від 26.03.2024 № 380/дз-24 "Про проведення співбесіди з Паненко Альоною Володимирівною, переможцем конкурсу на зайняття вакантних посад суддів місцевих судів, оголошеного рішенням Комісії від 14.09.2023 № 95/зп-23".

"На думку введеної в експлуатацію, для висновку про невідповідність кандидата зазначеним критеріям достатньо наявності конкретної інформації, яка з урахуванням наданих кандидатом пояснень та аргументів (які не сприймаються як переконливі) не спростовує уявлення визначених законом осіб про те, що він достатньою мірою відповідає цим критеріям".[199]

На основі аналізу негативних рішень ВККС можна зробити висновок, що найчастіше сумніви у введенні в експлуатацію викликали такі обставини:

- порушення в декларуванні майна (недекларування особистого майна або доходів членів сім'ї, подання неповних або недостовірних відомостей про майно, заниження вартості майна, неподання декларації) - 21 випадок;
- законність джерел походження коштів кандидатів або їхніх родин, відповідність рівня життя задекларованим доходам (16 випадків).

На третьому місці (7 випадків) - подання неповних або недостовірних даних в офіційних документах (крім майнових декларацій), зокрема, в анкетах кандидатів на посаду судді, деклараціях родинних зв'язків, судових позовах. У 5 випадках у ВККС виникли сумніви щодо обставин набуття нерухомості кандидатами або їхніми родичами. Ще у 3 випадках введено в експлуатацію введені в експлуатацію введені в експлуатацію введені

...

110. ...мотивування рішення ВККС про відмову ...полягає не лише у формальній відповідності закону, а має забезпечувати дотримання принципу правової визначеності при встановленні підстав для відмови у внесенні рекомендації про призначення кандидата на посаду судді.

...

112. ... Великій Палаті Верховного Суду слід перевірити висновки ВККС, викладені в оскаржуваному рішенні, на предмет їх об'єктивності та обґрунтованості...

...

118. ...нормативне визначення підстав для оскарження рішення ВККС... у зв'язку з тим, що рішення не містить посилання на підстави його прийняття або мотиви, визначені законом... означає, що підстави для відмови у наданні рекомендації... не повинні бути формальними, номінальними чи декларативними.

...

128. ... поняття "обґрунтованих сумнівів" в адміністративному судочинстві означає, що сумніви мають бути підтверджені конкретними фактами чи доказами, які можуть викликати сумнів у правильності чи законності певного рішення, дії чи бездіяльності, а також у достовірності відповідних пояснень, наданих (у даному випадку) кандидатом на посаду судді, які ставить під сумнів Введена в експлуатацію. Ці сумніви не можуть бути лише підозрою чи відчуттям членів введених в експлуатацію, а мають ґрунтуватися на реальних фактах чи обставинах, які дають підстави для обґрунтованого сумніву щодо певних подій, фактів чи тверджень.

...

129. Це означає, що сумніви не можуть бути лише суб'єктивними, вони повинні мати об'єктивне підґрунтя (підтверджуватися фактичними даними), яке може бути перевірене та оцінене судом".

Вищезазначені 4 рішення Верховного Суду стосувалися обставин, щодо яких ВККС мала обґрунтовані сумніви.

Справа № 990/74/24 .[202]

Перша обставина полягала в тому, що ВККС критично оцінила пояснення кандидатки про те, що вона не мала доходів з другої половини 2020 року до квітня 2022 року і фактично перебувала на утриманні батьків, та зазначила, що для задоволення мінімальних потреб будь-якій особі необхідно отримувати певний дохід, принаймні в розмірі прожиткового мінімуму. У зв'язку з цим Верховний Суд зазначив, що кандидатка не подала майнові декларації за 2020-2021 роки, оскільки у неї не було такого обов'язку, і що за наявності сумнівів у правдивості та щирості її пояснень ВККС не перевірила належним чином розмір доходів її сім'ї за вказаний період. Адже ВККС не витребувала документи, що підтверджують доходи батьків, та не порівняла їх з прожитковим мінімумом за вказаний період. Тому суд дійшов висновку, що такі висновки ВККС не ґрунтуються на встановлених щодо кандидата фактах, а містять лише припущення, без наведення

[202] Рішення Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 01.08.2024 у справі № 990/74/24.

відповідних підстав для обґрунтування такого висновку. Суд також зазначив, що до початку співбесіди кандидатка не могла знати, які документи (їх копії) або іншу інформацію їй необхідно надати для доповнення, спростування чи уточнення даних, оскільки матеріали досьє не містили інформації про наявність у ВККС сумнівів щодо відповідності її рівня життя або рівня життя членів її сім'ї задекларованим доходам.

Друга обставина полягала в тому, що, за словами кандидатки, у квітні 2022 року вона виїхала до Італії, де проживала до серпня 2023 року за рахунок чоловіка своєї сестри. При цьому в декларації за 2022 рік та під час співбесіди вона не змогла вказати суму доходу цієї особи. У зв'язку з цим суд зазначив, що оскільки чоловік сестри (зять) не є членом сім'ї кандидата, а лише близькою особою, то неподання інформації про його доходи в період перебування кандидата на його утриманні у зв'язку з війною не може ставитися в провину кандидату. Таким чином, суд дійшов висновку, що висновки ВККС є необґрунтованими, суб'єктивними та ґрунтуються виключно на припущеннях Введеної в експлуатацію про недостатнє бажання кандидата сприяти встановленню обставин, що мають істотне значення для підтримання суспільної впевненості у доброчесності кандидата.

Справа № 990/139/24 .[203]

Перша обставина полягала в тому, що у 2018 році чоловік кандидатки придбав автомобілі за заниженими цінами, які, на думку ВККС, не відповідали реальним. При цьому відповідні договори купівлі-продажу не збереглися. Вона стверджувала, що вартість автомобілів була узгоджена сторонами з урахуванням необхідності ремонту. ВККС, у свою чергу, зазначила, що така ціна могла сприяти ухиленню від обов'язку використовувати банки для розрахунків та фінансового моніторингу. У зв'язку з цим Велика Палата зазначила, що придбання майна за ціною, нижчою від середньої ринкової ціни, саме по собі не свідчить про недоброчесність кандидата, якщо немає доказів, які б підтверджували введення в експлуатацію протиправних дій, що можуть трактуватися як недоброчесність, або невідповідність рівня життя кандидата чи членів його сім'ї задекларованим доходам, або намір приховати справжню вартість майна з інших підстав.

Тому сам факт придбання чоловіком кандидатки автомобілів за ціною, яку ВККС вважала заниженою, не може слугувати підставою для визнання кандидатки недоброчесною. Крім того, ВП ВС зазначила, що до проведення співбесіди з кандидатом ВККС не витребувала від неї додаткових пояснень чи доказів з цього питання та не зверталася безпосередньо із запитами до інших осіб (наприклад, до Міністерства внутрішніх справ України, яке є держателем Єдиного державного реєстру транспортних засобів, тощо) з метою підтвердження чи спростування таких сумнівів. З огляду на це, ВККС не довела, що кандидатка вказала недостовірну вартість автомобілів у своїй декларації за 2022 рік, однак **суд першої інстанції помилково переклав обов'язок спростування доводів відповідача щодо правомірності оскаржуваного рішення в цій частині на позивача.** Верховний Суд зазначив, що висновки ВККС щодо цих обставин є необґрунтованими, суб'єктивними та ґрунтуються на припущеннях.

Друга обставина стосувалася того, що кандидатка допустила кілька помилок у декларації про майновий стан: неправильно вказала відсоток власності на житлові будинки та власників земельних ділянок (які вона орендує), а також недостовірно вказала площу частини житлового будинку. ВККС вирішила, що така поведінка свідчить про недоброчесне виконання обов'язку щодо декларування. Однак Верховний Суд встановив,

[203] Рішення Верховного Суду України від 14 листопада 2024 року у справі № 990/139/24 Верховного Суду України.

що ВККС не пояснила, чому такі помилки свідчать про недбалість кандидата, а не про ненавмисну помилку. Крім того, сам факт того, що кандидатка не виправила декларацію (бо не знала про неточність у визначений строк) - без додаткових доказів - не означає, що вона діяла недобросовісно.

Справа № 990/71/24 .[204]

Перша обставина полягала в тому, що кандидатка не вказала у своїх деклараціях за 2016 та 2022 роки вартість квартири та автомобіля свого чоловіка, а також його паспортні дані. ВККС дійшла висновку, що вона мала і обов'язок, і можливість вказати цю інформацію, але не зробила цього без поважних причин. Однак, як зазначає ВП ВС, ВККС не пояснила своєї версії, чому кандидатка не задекларувала вартість свого майна, та не навела доказів того, що вона хотіла щось приховати або надати неправдиву інформацію. Фактично ВККС розцінила такі дії як помилку (недбалість), але не з'ясувала, чим поведінка кандидатки відрізняється від добросовісного заповнення декларації. Те саме стосується інформації про закордонний паспорт її чоловіка. На думку ВРП, ввести в експлуатацію повинна була Комісія, щоб з'ясувати, чому кандидатка не внесла цю інформацію, або надати кандидату можливість пояснити ситуацію більш детально. ВП ВС підкреслила, що для того, щоб зробити висновок про наявність помилки або недоброчесності, недостатньо просто зафіксувати факт незазначення: слід також оцінити ставлення (поведінку) суб'єкта декларування до своїх обов'язків.

Друга обставина полягала в тому, що кандидатка не підвищувала свій професійний рівень понад чотири роки, а тому не підтвердила відповідність критерію компетентності. У зв'язку з цим ВП ВС зазначила, що ВККС не мала навіть формальних підстав для таких звинувачень, оскільки не могла оцінити відповідність кандидата критерію професійної компетентності під час співбесіди. Кандидатка також не могла передбачити необхідність підтвердження рівня своїх навичок на цьому етапі конкурсу.

Справа № 990/124/24 .[205]

Перша обставина полягала в тому, що ВККС визнала непереконливими пояснення кандидата щодо обставин придбання квартири в Одесі за близько 150 000 гривень, зважаючи на вартість квартири, яка була нижчою за ринкову. ВККС відхилила пояснення кандидата про незадовільний технічний стан квартири з огляду на те, що про це не було зазначено в договорі. ВП ВС зазначила, що ВККС не оцінила доводи кандидата щодо відчуження цієї ж квартири через 8 місяців за аналогічною ціною, а також стан квартири. Крім того, відсутні докази того, що ВККС аналізувала ринкову вартість квартир у цьому будинку, що могло б призвести до такого висновку. Крім того, сам факт придбання квартири за ціною, нижчою за ринкову, не є правопорушенням і не свідчить про недоброчесність за відсутності фактичних доказів вчинення протиправних дій, які можна було б трактувати як недоброчесність та невідповідність рівня життя задекларованим доходам, або умисел на приховування справжньої вартості майна з інших підстав.

Другою обставиною було те, що кандидатка мала достатньо коштів для придбання цієї квартири. У рік купівлі кандидатка отримала близько 271 тис. грн від своєї підприємницької діяльності). Кандидатка стверджувала, що використала цей дохід на купівлю. ВККС зазначила, що дохід кандидатки не можна вважати прибутком, оскільки він не враховує витрати на підприємницьку діяльність та витрати на проживання. Також ВККС зазначила, що кандидатка не здійснювала таку діяльність особисто. У зв'язку з цим

[204] Рішення Верховного Суду України від 14 листопада 2024 року у справі № 990/71/24.
[205] Постанова Верховного Суду України від 07.11.2024 у справі № 990/124/24.

Верховний Суд зазначив, що сумніви ВККС щодо відсутності коштів є лише припущеннями, оскільки матеріали справи не містять доказів витрат, з яких можна було б обґрунтовано зробити висновок про невідповідність рівня життя кандидатки або членів її сім'ї задекларованим доходам. Водночас сумніви ВККС як підстава для відмови у наданні кандидату на посаду судді відповідної рекомендації мають бути обґрунтовані ВККС у своєму рішенні та базуватися не на особистих припущеннях членів ВККС, а на дослідженні фактичних даних, які б спростовували доводи особи або вказували на їх суперечливість чи нелогічність (безглуздість).

Крім того, ВККС поставила під сумнів, чи проживала кандидатка з батьками (що дозволяло їм економити гроші), оскільки під час співбесіди вона давала суперечливі пояснення. ВП ВС зазначила, що з рішення ВККС не зрозуміло, про який період проживання чи непроживання йдеться. При цьому твердження про непереконливість пояснень без наведення фактичних даних, які б свідчили про неправдивість (суперечливість) таких пояснень, не може бути підставою для обґрунтованого сумніву в чесності кандидата.

ВП ВС також зазначила, що всі ці обставини вже були предметом перевірки ВККС у 2018 році, і тоді ВККС за результатами спеціальної перевірки визнала кандидата таким, що відповідає встановленим законом вимогам до кандидата на посаду судді. І цього разу ВККС оцінила ці обставини по-іншому, не навівши достатніх фактичних даних для обґрунтування свого іншого висновку.

Кваліфікаційне оцінювання суддів (після зміни способу формування та складу ВККС)

16.10.2019 Верховна Рада України ухвалила Закон № 193-IX "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування", яким припинено повноваження всіх членів ВККС. Закон набрав чинності 07.11.2019.[206]

Він передбачав, що нові члени ВККС (12) будуть обрані за результатами єдиного конкурсу, тоді як раніше ВККС складалася з 16 членів, які призначалися різними суб'єктами за квотним принципом. Конкурс мала проводити Конкурсна комісія, яка складалася з трьох осіб, обраних Радою суддів України, та ще трьох, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції, відповідно, з числа осіб, раніше запропонованих до ГРМЕ. ВРП отримала повноваження затверджувати Положення про проведення конкурсу та призначати членів ВККС (за рекомендаціями Конкурсної комісії). Закон передбачає, що ВРП має 90 днів для формування нового складу ВККС за результатами конкурсу.[207] Однак свого часу міжнародні та іноземні організації не делегували трьох осіб до цієї введення в експлуатацію через деякі положення Положення про конкурс, затвердженого ВРП.[208]

Лише після ухвалення 13.07.2021 Закону № 1629-IX "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої

[206] Закон України № 193-IX від 16.10.2019 "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування"
[207] Пункт 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону України № 193-IX від 16.10.2019.
[208] Лист в.о. директора USAID до Голови ВРП від 14 січня 2024 року (вх. № 6/8/16-20). URL: https://drive.google.com/file/d/1laleJcnMhZxHcw9odLcIAuUcBjh935ue/view?fbclid=IwY2xjawHn0-tleHRuA2FlbQIxMAABHTjoV6ThjkKtRds6r1Wx07Yctz3zCOGDtsvILgQ6vmA9H2GiLlWO6-VZOA_aem_ssnfnxo88WieHc3v7Vndug.

кваліфікаційної комісії суддів України" було сформовано склад Конкурсної комісії (з уточненими повноваженнями та регламентом роботи).[209] За результатами конкурсу 01 червня 2023 року було сформовано новий склад ВККС (знову з 16 членів).[210] 13 листопада 2023 року ВККС відновила кваліфікаційне оцінювання суддів. За даними введеної в експлуатацію, на той час цю процедуру мали пройти 1 884 судді, з яких 1 775 - лише співбесіду, а 109 - іспит та подальші етапи оцінювання. [211]

Ключові нововведення у процесі кваліфікаційного оцінювання суддів новим складом ВККС пов'язані з прийняттям Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку здійснення суддівської кар'єри" (Закон № 3511-IX): [212]

- дещо змінено правила "подолання" висновку ГРД для ВККС: остання може "подолати" його на пленарному засіданні двома третинами голосів від визначеного складу, але не менше 9 (ч. 1 ст. 88 Закону України "Про судоустрій і статус суддів"). Раніше в Законі йшлося про 11 голосів з 16;
- ВККС була уповноважена розглядати питання про відповідність судді займаній посаді за його відсутності у разі трьох пропусків суддею будь-якого з етапів оцінювання (п. 20 Прикінцевих та перехідних положень Закону);
- Закон врегульовує правовий статус судді, подання ВККС про звільнення якого ВРП відхилила за результатами кваліфікаційного оцінювання. Раніше такі судді мали невизначений правовий статус. Зміни до законодавства передбачають, що такі судді мають статус "не оцінені" і ВККС має поновити кваліфікаційне оцінювання щодо них у пленарному складі зі стадії, визначеної ВРП у своєму рішенні (п. 20-1 Прикінцевих та перехідних положень Закону);
- успішне проходження кваліфікаційного оцінювання стало передумовою для переведення судді з суду, в якому він працює, якщо такий суд реорганізується або ліквідується (п. 61 Прикінцевих та перехідних положень Закону).

Зміст критерію доброчесності

Закон № 3511-IX вперше на законодавчому рівні чітко визначив елементи критерію доброчесності (ч. 9 ст. 49 Закону України "Про судоустрій і статус суддів"):

> *"Кандидат на посаду судді відповідає критерію доброчесності, якщо немає обґрунтованих сумнівів у його незалежності, чесності, неупередженості, непідкупності, добросовісності, дотриманні етичних стандартів, його бездоганній поведінці у професійному та особистому житті, а також у законності джерел походження його майна, відповідності рівня життя кандидата на посаду судді або*

[209] Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів ВККС розпочала роботу та оголосила конкурс. YURILA. 17.09.2021. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/209164_konkursna-komsya-z-doboru-kandidatv-na-posadi-chlenv-vkks-rozpochala-svoyu-robotu--ogolosila-konkurs.

[210] Призначено нових членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 01.06.2023. URL: https://vkksu.gov.ua/news/pryznacheno-novyy-sklad-vyshchoyi-kvalifikaciynoyi-komisiyi-suddiv-ukrayiny.

[211] Введе в експлуатацію кваліфікаційне оцінювання суддів. 13.11.2023. URL: https://vkksu.gov.ua/news/komisiya-vidnovlyuye-kvalifikaciyne-ocinyuvannya-suddiv

[212] Закон України від 09.12.2023 № 3511-IX "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку здійснення суддівської кар'єри".

членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата на посаду судді його попередньому статусу".

Однак Закон передбачав його зміст виключно щодо кандидатів на посаду судді. Таким чином, він не міг бути безпосередньо застосований до кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді.

Іншим важливим документом у контексті змісту критерію стали Спільні індикатори визначення невідповідності критеріям доброчесності та професійної етики, які були погоджені ВККС та ГРД 09.11.2023 (Спільні індикатори), незадовго до відновлення кваліфікаційного оцінювання.[213] Відповідно, наявність хоча б одного з цих індикаторів свідчить про недоброчесність особи. Проте цей документ не є юридично обов'язковим для його сторін.

Наразі зміст критерію доброчесності у процедурі кваліфікаційного оцінювання деталізується через Єдині показники оцінювання доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), які ВРП затвердила 17.12.2024 (Єдині показники).[214] Відповідно до пп. 1, пп. 2-3 Єдиних показників, ВККС має застосовувати їх після набрання ними чинності (24.12.2024) у процедурах кваліфікаційного оцінювання суддів, що розпочалися та тривають.

Єдині індикатори не містять чіткого визначення поняття доброчесності, натомість декларують (п. 14), що оцінювання доброчесності та професійної етики як суддів, так і кандидатів на посаду судді ґрунтується на оцінці їх відповідності семи індикаторам, переліченим у ч. 9 ст. 49 Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Крім того, у п. 12 Єдиних індикаторів підкреслюється, що під час оцінювання можуть враховуватися обставини, які свідчать про істотність і тяжкість порушень, їх одиничність чи повторюваність, наявність шкоди або тяжких наслідків, форму вини, мотиви, ставлення особи до порушення, а також умови, за яких воно було вчинено, та строки давності.

При цьому факти та обставини, які вже отримали **належну** оцінку в конкурсних процедурах інституціями за участю представників міжнародних та іноземних організацій, де вони визнали відповідність або невідповідність особи критеріям, повторній перевірці не підлягають (п. 9 Єдиних показників). Виняток становлять лише ті випадки, коли виявляється нова, суттєва інформація.

Стандарт доказування

Закон № 3511-IX запровадив стандарт доказування "обґрунтований сумнів" (ч. 9 ст. 69 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" зі змінами та доповненнями) як частину кваліфікаційного оцінювання, але він стосувався лише оцінювання кандидатів на посади суддів.

Стандарт доказування для кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді був спочатку задекларований у Загальних індикаторах. Відповідно до пункту 2 розділу

[213] Спільні індикатори ВККС та ГРД для визначення невідповідності критеріям доброчесності та професійної етики (перелік індикаторів, що свідчать про недоброчесність). URL: https://vkksu.gov.ua/news/vkksu-ta-grd-diyshly-zgody-shchodo-spilnyh-indykatoriv-dlya-vyznachennya-nevidpovidnosti.

[214] Рішення ВРП № 3659/0/15-24 від 17.12.2024 "Про затвердження Єдиних показників оцінювання доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді)".

"Принципи оцінювання індикаторів" цього документа, стандарт "обґрунтованого сумніву" також застосовується до кваліфікаційного оцінювання суддів, хоча в документі він розкривається через посилання на стандарт "чітких і переконливих доказів", який, як правило, є вищим, ніж перший:

> *"Суддя не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, якщо є обґрунтований сумнів у його відповідності хоча б одному з показників. Обґрунтований сумнів встановлюється ВККС на підставі чітких і переконливих доказів. Ясними та переконливими є докази, які, з точки зору звичайної розсудливої людини, у своїй сукупності дають змогу дійти висновку про наявність чи відсутність обставин, що дають підстави для обґрунтованого сумніву".*

Однак не всі члени ВККС однаково підійшли до розуміння та застосування цього стандарту. Наприклад, у своїй окремій думці до рішення ВККС від 23.11.2024 № 21-ко-23[215] члени ВККС В. Гацелюк та О. Коліуш зазначили, що в межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді ВККС має застосовувати стандарт, викладений у постанові Великої Палати Верховного Суду від 16.06.2022 у справі № 9901/57/19. Відповідно до неї закон передбачає можливість звільнення судді у разі, "коли об'єктивні результати його оцінювання прямо підтверджують нездатність або небажання судді виконувати свої обов'язки на мінімально допустимому рівні".

Водночас у своєму рішенні (до якого була висловлена окрема думка) ВККС застосувала стандарт "обґрунтованого сумніву обізнаного та розсудливого спостерігача". Цей стандарт передбачає, що для такого спостерігача такий сумнів означає наявність ознак, які можуть свідчити про те, що суддя не відповідає вимогам професійної етики та добросовісності. Водночас у своєму рішенні ВККС розкрила лише зміст "розсудливості" спостерігача (як особи, чиї уявлення та стандарти поведінки відповідають тим, що є загальноприйнятими серед пересічних людей у нашому суспільстві), але не розкрила зміст "обізнаності". Члени ВККС підкреслили, що для того, щоб обґрунтовано сумніватися в показниках, потрібно розуміти їхній зміст, а на це здатен далеко не кожен розсудливий спостерігач.

Натомість члени ВККС послалися на спільні індикатори ВККС та ГРД і зазначили, що відповідно до них наявність обґрунтованого сумніву оцінює сама Комісія (а не будь-який спостерігач), причому на підставі чітких і переконливих доказів. Вони зазначили, що ВККС мала б застосувати цю концепцію у своєму рішенні.

Вони також зазначили, що рішення не встановлює чіткого тягаря доказування. З одного боку, ввести в експлуатацію стверджує, що має з'ясувати та оцінити всі аспекти діяльності судді. З іншого боку, хоча вона вважає себе зобов'язаною вжити заходів для перевірки обставин, зазначених у висновку ГРД, вона очікує від судді активної участі у спростуванні обґрунтованого сумніву, що все ж таки покладає на нього тягар спростування. Зокрема, ввести в експлуатацію зазначила, що суддя зобов'язаний спростувати обґрунтований сумнів щодо наявності ознаки, яка може свідчити про його недоброчесність. На думку членів ВККС, ввести в експлуатацію слід було б з презумпції доброчесності судді, яка є спростовною. Пізніше ВККС все ж таки застосувала цей підхід під час конкурсу на посади суддів першої інстанції.

---

[215]Окрема думка членів ВККС В. Гацелюка та О. Коліуша щодо рішення ВККС від 23.11.2023 № 21/ко-23. URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/field/additions/okrema_dumka_do_rishennya_vid_23.11.2023_no_21ko-23.docx.

Наразі стандартом доказування у процедурі кваліфікації є Єдині показники. Відповідно до пп. 1, пп. 2-3 Єдиних індикаторів, ВККС має застосовувати їх після набрання ними чинності (24.12.2024) у кваліфікаційних процедурах, що розпочаті та тривають. Пунктом 11 Єдиних індикаторів передбачено, що суддя (кандидат на посаду судді) відповідає Індикаторам за відсутності невідповідності або обґрунтованого сумніву щодо його відповідності хоча б одному з індикаторів. Сумніви не можуть ґрунтуватися виключно на припущеннях чи суб'єктивній думці.

При цьому "обґрунтований сумнів" означає наявність відповідних і достатніх фактичних даних, які переконують звичайну розсудливу людину в тому, що суддя (кандидат на посаду судді) може не відповідати критеріям доброчесності та професійної етики (п. 1 Єдиних індикаторів).

Результати роботи нового складу ВККС

У період з 13.11.2013 по 01.10.2014,[216] , ВККС оцінила 114 суддів "з нуля" (тобто тих, які не мали рішень попередніх колегій ВККС).[217] У 54 випадках колегії дійшли висновку про відповідність суддів займаним посадам, у 42 випадках передали питання про відповідність на розгляд пленарного засідання, а у 18 випадках визнали суддів такими, що не відповідають займаним посадам.

З 42 суддів, винесених на розгляд пленарного засідання, 26 були визнані такими, що відповідають займаній посаді, а 3 - такими, що не відповідають займаній посаді. Станом на 01 жовтня 2024 року тривав розгляд щодо ще 13 суддів. У цей період пленарне засідання ВККС також розглянуло питання про відповідність займаній посаді 16 суддів, переведених з попередніх колегій. У результаті 10 суддів було визнано такими, що не відповідають займаній посаді, а 6 - такими, що відповідають займаній посаді. Ще один суддя відмовився від проходження кваліфікаційного оцінювання.

Крім того, станом на 01 серпня 2024 року введено в експлуатацію припинення кваліфікаційного оцінювання 22 суддів у зв'язку з їх звільненням (у відставку або за власним бажанням).[218]

Щодо результатів розгляду ВРП подань ВККС про звільнення за результатами кваліфікаційного оцінювання, то з моменту оновлення повноважного складу ВРП 12 січня 2023 року[219] остання встигла переглянути 2 власних рішення про звільнення суддів на підставі рекомендацій ВККС з урахуванням судових рішень та відмовила у задоволенні відповідних подань (це подання попереднього складу ВККС). Станом на 07 січня 2025 року ВРП розглянула та задовольнила 6 подань за результатами кваліфікаційного оцінювання

[216] Набір даних "Інформація про результати кваліфікаційного оцінювання суддів" станом на 01.10.2024. URL: https://data.gov.ua/dataset/cdbb2297-306c-42b2-a8c5-fe70099382c1.

[217] Не враховуються судді, які проходили оцінювання як дисциплінарне стягнення, кваліфікацію яких було припинено (наприклад, у зв'язку з відставкою), а також випадки відмови від проходження оцінювання на етапі колегії.

[218] Зелінський А., Смалюк Р., Плескач В., Веретільник О. Кваліфікаційне оцінювання у новому складі ГРД та ВККС: проміжні результати. 2024. С. 12. URL: https://drive.google.com/file/d/1nx6kmCEyKeTv0d8i5L942UZswZthHt89/view.

[219] Повноважний склад Вищої ради правосуддя відновлено.12.01.2023. URL: https://www.hcj.gov.ua/news/vidnovleno-povnovazhnyy-sklad-vyshchoyi-rady-pravosuddya.

ВККС нового складу (з урахуванням усіх подань, у тому числі за результатами перегляду рішень колегій ВККС попереднього складу).[220]

Як зазначають автори аналітичного звіту[221] , нова ВККС, на відміну від попередньої, зазвичай мотивує свої рішення за результатами кваліфікаційного оцінювання (за винятком рідкісних випадків). Водночас вони звертають увагу на такі системні недоліки у прийнятті рішень:

- різні підходи до стандартів доказування та їхнього змісту;
- Неможливість вказати ймовірні справжні мотиви тих чи інших рішень;
- Ігнорування окремих ситуацій або аргументів в аргументації (зокрема, з висновків ГРД), узагальнене відкидання низки аргументів без додаткових пояснень причин відкидання;
- непрозорий підхід до "підрахунку" балів за доброчесність та професійну етику, який має тенденцію "підганяти" бали під потрібне рішення;
- недостатня увага до перевірки джерел походження коштів на придбання майна та обставин, що можуть свідчити про академічну недоброчесність;
- Толерантність до певних обставин, які автори вважають індикаторами нечесної поведінки:
    - судді закривають справи за ст. 130 КУпАП у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності;
    - безоплатне користування майном, що має ознаки дарунка;
    - переслідування учасників Революції Гідності;
    - надання суддями неправдивої інформації під час оцінювання.

[220] Щодо Берлімової Ю. Г., Біло-Кисельової А. А., Яненко Г. М., Сенаторова В. А., Отрош І. М., Медведського М. Д.

[221] Зелінський А., Смалюк Р., Плескач В., Веретільник О. Кваліфікаційне оцінювання у новому складі ГРД та ВККС: проміжні результати. 2024. С. 23-33. URL: https://drive.google.com/file/d/1nx6kmCEyKeTv0d8i5L942UZswZthHt89/view.

Міжнародні стандарти перевірки суддів

Тільман Хоппе, Доктор права

експерт Міжнародної організації права розвитку

1. Підсумок

1.1. Технічне завдання

Цей документ містить добірку цитат із 8 обов'язкових рішень **Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ)** та 27 консультативних висновків **Венеціанської комісії**, що здебільшого стосуються перевірки суддів. Він значно перевершує за обсягом і змістом корисну **Підбірку** висновків Венеціанської комісії, оприлюднену у грудні 2022 року:

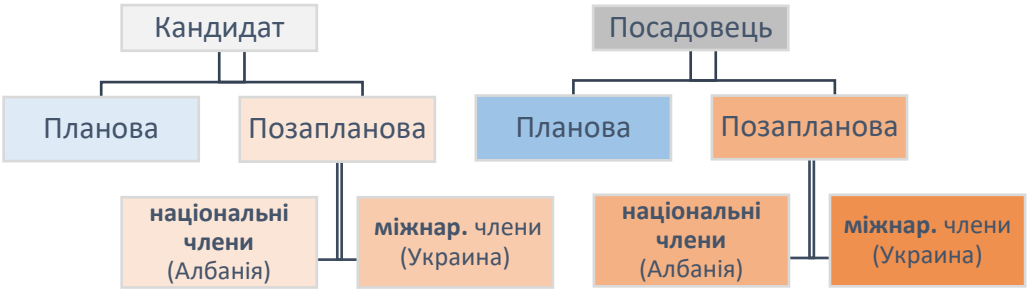
- Підбірка є значною мірою застарілою, оскільки охоплює лише висновки, ухвалені до жовтня 2022 року. Відтоді було ухвалено ще сім висновків.
- До Підбірки не включено (частково) **практику** ЄСПЛ, що має переважну силу.
- На думку кількох учасників процесу люстрації, ця Підбірка радше орієнтована на законодавців, ніж на **практиків**. Відтак вона не дає відповідей на запитання, що виникають у повсякденній практиці перевірки, зокрема:
    - Чи можуть органи перевірки визначати щоденні витрати посадовців як загальні (усереднені) суми?
    - Чи має орган перевірки право не брати до уваги докази, подані виключно під час слухання?
    - Чи враховується заперечення щодо добросовісності під час перевірки?
- Крім того, структура згаданої збірки є доволі загальною — вона включає лише 15 (під)розділів, тоді як у цій роботі понад 130 (під)розділів і майже вдвічі більше слів.

1.2. Основні результати

Перевірка доброчесності **кандидатів** і перевірка чинних **посадовців** — це принципово різні процеси:

- Поріг вимог для перевірки **посадовців** є високим — як з огляду на критерії, так і на процедури.
- Для порівняння, перевірка доброчесності кандидатів — це питання зважування ризиків. Таким чином, кандидата може бути відхилено навіть за наявності незначного ризику щодо його доброчесності, за умови, що однакові критерії застосовуються до всіх кандидатів. Простіше кажучи, достатньо будь-якого сумніву щодо доброчесності кандидата.

Окрім цього, слід розрізняти такі типи перевірки на доброчесність:


Кандидат
Планова
Позапланова
національні члени (Албанія)
міжнар. члени (Украина)
Посадовець
Планова
Позапланова
національні члени (Албанія)
міжнар. члени (Украина)

У таблиці нижче наведено порівняння ключових відмінностей між різними видами оцінювання доброчесності:

Тема.	**Кандидати**	**Посадові особи**	*Для порівняння:*
Терміни, що використовуються Венеціанською комісією	перевірка на доброчесність, попередня перевірка	перевірка	*дисциплінарна відповідальність*
Мета	відсіювання кандидатів	очищення державного сектору	*дисциплінарні порушення*
Особи, на яких поширюється процедура перевірки	всі кандидати	всі посадові особи	*лише підозрювані.*
Чи є Процедура винятковою?	Ні.	так (позапланова/одноразово)	*Ні*
Регулювання	Допускається менш деталізоване	Вимагається більш деталізоване	Вимагається більш деталізоване
Критерій			
- Етика	більш ніж незначне порушення	Серйозне порушення	*залежно від типу санкції*
- Майновий стан	ні	наприклад, 20 середніх зарплат	*залежно від типу санкції*
- Податки	ні	наприклад, 10 середніх зарплат	*залежно від типу санкції*
- Юридичні помилки (як етична проблема)	свавільні дії	проти практики ЄСПЛ	*залежно від типу санкції*
- Організована злочинність	зв'язки з окремими особами	зв'язки з окремими особами	*залежно від типу санкції*
Докази			
- Етика	сумніви (оцінка ризиків)	Послідовна і обгрунтована впевненість	*Послідовна і обгрунтована впевненість*
- Незрозуміле багатство	сумніви (на основі ризиків)	серйозні сумніви	*послідовна і обгрунтована впевненість*
- Res judicata попередніх рішень	Ні	Так, якщо рішення не було свавільним	*Так.*
- Слухання на публіці?	Скоріше ні	Ні	*Ні*
Минулі порушення			
- Майновий стан	не менше 15 років	12 років	*Строки, встановлені законом*
- Етика	без обмежень у часі	5-10 років	*Строки, встановлені законом*
- Податки	без обмежень у часі	10 років	*Строки, встановлені законом*
Позитивний висновок: чи можливе рейтингове оцінювання?	Ні	Ні	*не застосовується*
Негативний результат: наслідки			

- Негайний наслідок	Відхилення кандидатури	Звільнення	*залежно від порушення*
- Повідомлення інших органів	Так	Так	*Так*
- Можливість оскарження	Так	Так	*Так*

2. Сфера застосування

2.1. Визначення

Міжнародного стандарту наразі не існує:

> "Процедури перевірки доброчесності не передбачені й не врегульовані жодними міжнародними документами. Водночас ці питання розглядаються та коментуються в актах м'якого права та у прецедентному праві".[222]

Термін "перевірка" має широке значення, однак обмежується державними посадовими особами (Венеціанська комісія 2022):

> "Процес перевірки, як зазначено, є спеціальною процедурою оцінювання професійних навичок, результатів роботи, доброчесності та **майнового стану всіх суддів**, прокурорів і посадовців, які обіймають вищі керівні посади у системі правосуддя ".[223]
>
> "Можливо, мається на увазі, що доброчесність — це широке поняття, яке оцінюється комітетом і включає **професійну доброчесність**, спосіб життя та рівень добробуту ".[224]
>
> "Концепція перевірки передбачає запровадження механізмів підзвітності з метою забезпечення найвищих професійних стандартів поведінки та доброчесності на державній службі".[225]
>
> "Перевірка суддів і прокурорів […] — це процес оцінювання чинних посадових осіб ".[226]

Згідно з УВКБ ООН (2006), термін "перевірка" охоплює лише доброчесність, однак використовується і щодо кандидатів, а не лише чинних посадовців:

> "Перевірка є важливим елементом кадрової реформи в країнах з перехідною економікою. Її можна визначити як оцінювання доброчесності з метою встановлення придатності до державної служби. Доброчесність означає дотримання працівником міжнародних стандартів у сфері прав людини та професійної поведінки, зокрема фінансової доброчесності особи".[227]

Визначення поняття "доброчесність" (УВКБ ООН, 2006):

> " Щоб обіймати державні посади, особи мають бути не лише компетентними, але й доброчесними. Особиста доброчесність виявляється у дотриманні міжнародних стандартів у сфері **прав людини** та професійної поведінки, включаючи фінансову доброчесність. Попри загальне розуміння того, що доброчесність є фундаментальною вимогою державної служби, тривають активні дискусії щодо її точного змісту, а також щодо рівня та обсягу доброчесності, необхідної для обіймання державних посад — особливо в країнах, які виходять з конфлікту або авторитарного правління ".[228]

---

[222] CDL-AD(2022)011, Косово, § 13; CDL-AD(2018)034, Албанія, § 40.
[223] CDL-REF(2022)005, Косово, стор. 177.
[224] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 28.
[225] CDL-AD(2022)011, Косово, § 9.
[226] CDL-AD(2022)011, Косово, § 9.
[227] УВКБ ООН, Перевірка: операційні рамки (2006), стор. 4.
[228] УВКБ ООН, Перевірка: операційні рамки (2006), стор. 21.

Перевірка не є колективною оцінкою, а має ґрунтуватися на індивідуальному підході (УВКБ ООН, 2006):

> "Доброчесність вимірюється поведінкою конкретної особи. Тому процес перевірки має ґрунтуватися на оцінці **індивідуальної поведінки.** Чистки чи інші масові звільнення, що здійснюються виключно на підставі групової чи партійної належності, зазвичай охоплюють надто широке коло осіб і можуть призвести до звільнення доброчесних працівників, які не несуть індивідуальної відповідальності за зловживання в минулому".[229]

Щодо кандидатів Венеціанська комісія, зокрема, вживає термін "screening" (скринінг) замість "vetting" (перевірка):

> "Те, що може бути допустимим для цілей перевірки кандидатів, не обов'язково є прийнятним для позачергової перевірки чинних суддів і прокурорів, оскільки в іншому випадку йдеться про набагато серйозніші наслідки — як для них самих, так і для стабільності правопорядку загалом".[230]

> " У системі попередньої **перевірки доброчесності** рішення про відмову у прийнятті на посаду може бути обґрунтованим навіть у разі наявності лише сумнівів — на підставі оцінки ризику".[231]

2.2. Диференціація

2.2.1. Кандидати та чинні посадовці

Обидві категорії потребують різного підходу:

> "Слід чітко розмежовувати перевірку чинних посадових осіб і "попередню перевірку" **кандидатів** на відповідні посади".[232]

> " Те, що може бути дозволеним у межах перевірки кандидатів, не обов'язково є допустимим у разі позапланової перевірки чинних суддів і прокурорів, адже у цьому випадку під загрозою опиняються не лише їхні особисті права, а й стабільність правової системи загалом".[233]

> "Попри те, що оцінювання кандидатів загалом не становить проблеми, перевірка чинних членів суддівських органів може бути запроваджена лише у вузьких виняткових випадках — як крайній захід, і тільки тоді, коли звичайні механізми, як-от дисциплінарні процедури чи загальні антикорупційні інструменти, виявилися неефективними".[234]

2.2.2. Добросовісність та професійна спроможність

Ці критерії мають різні правові наслідки: низькі показники ефективності зазвичай не є підставою для звільнення посадовця:

> "**Оцінювання результатів** професійної діяльності відрізняється від перевірки доброчесності або перевірки досьє. Перевірка доброчесності спрямована на виявлення ризиків і вразливостей, тоді як оцінювання

[229] УВКБ ООН, Перевірка: операційні рамки (2006), стор. 4.
[230] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 50.
[231] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.
[232] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 14.
[233] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 50.
[234] CDL-AD(2022)023, Україна, § 30.

результатів — на професійну спроможність і потенціал. Наслідки цих процесів різні: невдача на етапі перевірки може призвести до визнання **кандидата** непридатним для зайняття посади, обмеження доступу до конфіденційної інформації або заборони переходити на іншу посаду. Натомість негативна оцінка результатів професійної діяльності зазвичай тягне за собою лише уповільнення або зупинку **кар'єрного зростання".**[235]

Відсутність доброчесності не може бути виправлена навчанням, а лише звільненням:

"Надзвичайно важливо чітко **відокремлювати** перевірку доброчесності від оцінювання **професійної спроможності** судді, навіть якщо обидва процеси можуть здійснюватися під час добору чи оцінювання. Недостатній рівень професійної спроможності, можливо, можна виправити шляхом навчання, однак така обставина є цілком обґрунтованою підставою для відмови у призначенні особи на посаду".[236]

2.2.3. Планові та позапланові перевірки доброчесності

Планові (регулярні) форми перевірки доброчесності включають попередню **перевірку** кандидатів, перевірку декларацій про майно чинних посадових осіб або реагування на випадки дисциплінарних порушень:

"Попередня перевірка" кандидатів та **оцінка доброчесності** на підставі майнових декларацій є досить **поширеною практикою** і загалом не викликає заперечень.[237]

Для порівняння, позапланова (позачергова) перевірка:

" передбачає повторну оцінку всіх **чинних суддів** (включно з доброчесними), незалежно від конкретних обставин щодо кожного з них.[238]

Тому вона є

"надзвичайним і суто **тимчасовим** заходом[239]

2.2.4. Судді судів загальної юрисдикції та вищих спеціальних судів

Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) визнав, що критерії добору можуть бути суворішими для суддів, які обіймають вищі посади в судовій ієрархії:

"Щодо поняття «трибуналу», то, крім вимог, що випливають із усталеної практики Суду, ЄСПЛ наголосив на першочерговій важливості ретельної процедури призначення суддів, яка має гарантувати, що на посади призначаються найбільш кваліфіковані кандидати — як з огляду на професійну компетентність, так і моральну доброчесність. ЄСПЛ зауважив, що чим **вищою** є інстанція в судовій ієрархії, тим більш **суворими** мають бути критерії добору. На переконання Суду, добір суддів за критерієм заслуг гарантує не лише технічну здатність судового органу діяти як «трибунал», але й є вирішальним для збереження суспільної довіри до **судової влади".**[240]

---

[235] CDL-REF(2022)005, Косово, с. 67-68.
[236] CDL-AD(2022)011, Косово, § 11.
[237] CDL-AD(2022)011, Косово, § 15.
[238] CDL-AD(2015)045, Албанія, § 98.
[239] CD-AD(2015)045, Албанія, § 100.L
[240] Кані проти Албанії, 4 жовтня 2022 року, 37474/20, § 84.

У процесі перевірки кандидатів до **антикорупційних судів** можуть застосовуватись жорсткіші процедури, ніж для звичайних судів:

> "Запровадження додаткових елементів [зокрема, участі спеціальної конкурсної комісії] виглядає обґрунтованим і необхідним, з огляду на те, що антикорупційні судді ухвалюватимуть рішення у вкрай чутливих справах, зокрема щодо самих суддів. Це також підкреслюється у вищезгаданому "спільному розумінні" міжнародних донорів".[241]

Щодо посадовців у спеціалізованих судах можуть діяти суворіші механізми фінансового контролю, однак спостереження має здійснюватися з обмеженнями:

> "Формулювання […] про обов'язок проводити "періодичну перевірку фінансових рахунків і телекомунікацій" щодо спеціалізованих суддів і членів їхніх сімей видається надмірно широким і не достатньо визначеним. Перевірка фінансових рахунків може бути дієвим та обґрунтованим інструментом контролю за декларованим **майном і доходами** судді. Натомість "**перевірка телекомунікацій**", особливо щодо членів його або її родини, без належних процесуальних гарантій може призвести до непропорційного втручання в право на приватність. Венеціанська комісія визнає, що масштаби проблеми корупції в Албанії потребують спеціальних заходів контролю за фінансовими операціями осіб, які обіймають суддівські та прокурорські посади, і що такі особи мають бути готові до підвищеної прозорості та додаткових перевірок. Водночас Конституція не має надавати спеціальним службам необмеженого права на перехоплення всіх комунікацій спеціалізованого судді/прокурора та, зокрема, їхніх родичів. Будь-яке "перехоплення телекомунікацій" має супроводжуватися належними та ефективними процесуальними гарантіями, чітко визначеними в законі, і має здійснюватися лише за наявності судового дозволу, виданого на підставі обґрунтованої підозри щодо причетності **особи** до протиправної діяльності. Перехоплення комунікацій членів родини без їхньої попередньої згоди або без судового дозволу, що базується на конкретних фактах, які дають підстави для обґрунтованої підозри у вчиненні злочину, є серйозним втручанням у їхнє приватне життя. Попри те, що спеціалізовані судді та прокурори можуть добровільно відмовитись від частини свого права на приватність, така відмова не може поширюватись на всіх їхніх родичів. Закон має передбачати спеціальний механізм для захисту приватності осіб, на яких можуть поширюватись заходи спостереження".[242]

Хоча рівень допустимого втручання для наглядових органів може бути не таким високим, як у випадку кримінального переслідування чи розвідувальної діяльності, усе ж має існувати обґрунтована підозра як мінімальна передумова.

2.3. Інші процедури

2.3.1. Дисциплінарні

Європейський суд з прав людини зазначає:

[241] CDL-AD(2017)020, Україна, §§ 43.
[242] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 51.

"на відміну від звичайного дисциплінарного провадження, процедура перевірки не розпочинається за результатами подання скарги або **обвинувачення** в неналежній поведінці".[243]

"Суд має враховувати надзвичайний **характер** процесу перевірки суддів і прокурорів в Албанії. Цей процес було запроваджено у відповідь на нагальну потребу, визначену національним законодавцем, — подолати поширену корупцію в системі правосуддя. Процедура передбачає оцінювання за трьома критеріями та охоплює всіх чинних суддів і прокурорів. Саме тому процес **перевірки** в Албанії має sui generis-характер і відрізняється від звичайних дисциплінарних проваджень стосовно суддів або прокурорів".[244]

Венеціанська комісія зауважує, що

"завжди існуватиме **певне перетинання** між принципами етичної поведінки та нормами дисциплінарного регулювання[245]

навіть попри те, що:

"оцінювання і дисциплінарна відповідальність — це (або мають бути) два різні процеси. Для дисциплінарної відповідальності необхідне наявне дисциплінарне порушення".[246]

" Хоча оцінювання формально не є дисциплінарним заходом, його негативний результат тягне за собою наслідки для гарантій незмінюваності судді та його перебування на посаді, що подібне до **наслідків дисциплінарних санкцій**. Більше того, на відміну від дисциплінарних заходів, які ґрунтуються на конкретних порушеннях, критерії оцінювання є загальними та надають органу оцінювання **широкі дискреційні повноваження**".[247]

"Передбачена процедура перевірки за своїм змістом і наслідками має подібність до дисциплінарної процедури: наслідок її незадовільного проходження (звільнення) по суті є аналогічним найсуворішим дисциплінарним санкціям або додатковому покаранню, яке може бути призначене в результаті засудження за тяжкий злочин".[248]

2.3.2. Кримінальні провадження

Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ):

"Суд зазначає, що чинні законодавчі положення були спрямовані виключно на певну категорію осіб — суддів, прокурорів і правових радників, а не на громадськість загалом. Вони були розроблені з метою захисту професійної поведінки, честі й репутації представників цих професій, а також для підтримання довіри громадськості до судової влади. Зазначені положення мали виключно дисциплінарний характер і не містили ознак кримінального провадження. Той факт, що позивач в майбутньому може стати обвинуваченою у кримінальній справі за недостовірне декларування майна, сам по собі не дає підстав вважати, що процедура перевірки належить до

[243] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 306.
[244] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 299.
[245] CDL-AD(2019)024, Вірменія, § 21.
[246] CDL-AD(2022)024, Молдова, § 50.
[247] CDL-AD(2019)027, Україна, § 60.
[248] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 66.

сфери кримінального права. У зв'язку з цим, сам по собі факт, що дія, яка тягне за собою дисциплінарне покарання, також становить кримінальне правопорушення, не означає, що особа, яка несе дисциплінарну відповідальність, вважається такою, що «обвинувачується у вчиненні злочину».[249]

"Суд не може погодитися з доводом позивача, що його/її процесуальне становище відповідало статусу обвинуваченої особи у кримінальному провадженні або що повноваження Незалежної кваліфікаційної комісії (НКК) були подібні до повноважень прокурора".[250]

Венеціанська комісія:

" Процедура перевірки [...] та розслідування кримінальних правопорушень [...] переслідують різні цілі й мають різні **процесуальні** та правові характеристики".[251]

3. Критерії

3.1. Етика

3.1.1. "Серйозне" порушення

a. Кандидати

Навіть для кандидатів незначні порушення не повинні бути підставою для відмови:

"Запровадження системи перевірки доброчесності завжди має відповідати принципу пропорційності. Порушення професійної етики охоплюють широкий спектр поведінки — від незначних проступків до серйозних дій, що потенційно тягнуть за собою дисциплінарні санкції. Це не означає, що порушення професійних стандартів не можуть мати суттєве значення у випадках, коли поведінка справді виправдовує застосування дисциплінарного покарання. Втім, на думку Венеціанської комісії та Генерального директорату, незначні **порушення** не повинні вважатися обґрунтованою підставою для відмови кандидату".[252]

b. Посадовці

Згідно з практикою ЄСПЛ:

" З урахуванням вимоги дотримання принципу **пропорційності [...]** можна вважати, що лише порушення, які досягли певного рівня серйозності, можуть обґрунтовувати крайню санкцію — звільнення з посади".[253]

Венеціанська комісія:

---

[249] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 244.
[250] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 243.
[251] CDL-AD(2022)011, Косово, § 9.
[252] CDL-AD(2021)046, Молдова, п. 29.
[253] Nikëhasani проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, §§ 101-102.

"Дійсно, принцип пропорційності може фактично застосовуватись оціночними комісіями, які готують негативні висновки лише у випадках, коли неналежна поведінка досягає певного рівня **серйозності**".[254]

" Було б доцільно прямо передбачити у законі, що має існувати пропорційний зв'язок між серйозністю інкримінованої поведінки та суворістю наслідків.[255]

"Відповідно до принципу пропорційності, чинних членів Вищої ради правосуддя (ВРП) не слід виключати за незначні порушення".[256]

c. Серйозність порушеного правила проти серйозності умислу *mens rea*

Що стосується дисциплінарних проваджень, Венеціанська комісія розрізняє, яке правило було порушено і з яким умислом - обидва ці аспекти є різними аспектами поняття "серйозний":

"Бажано взагалі не розпочинати дисциплінарне провадження, якщо порушення саме по собі (навіть якщо його було **вчинено** з грубою недбалістю) є несуттєвим — доцільно передбачити **своєрідну вимогу** de minimis".[257]

d. Тяжкість: індикатори

Практика ЄСПЛ та висновки Венеціанської комісії щодо перевірки не містять детального переліку індикаторів, які слід враховувати під час оцінювання серйозності або тяжкості порушення. Тому найбільш значущим джерелом у цьому питанні, ймовірно, є Методологія Української консультативної групи експертів,[258] що є найновішою й, у цьому сенсі, найзрілішою міжнародною методологією у сфері перевірки доброчесності.[259] Що ще важливіше, Венеціанська комісія брала участь у розробці цієї Методології — через двох своїх членів, зокрема Почесного Президента, а також через Секретаріат. Відповідно до пункту 2 статті 2 Методології:

"Оцінюючи відповідність критерію високих моральних якостей, Консультативна група може враховувати серйозність або тяжкість інциденту, сукупність обставин і наявність умислу, а у випадку незначних інцидентів — чи пройшов достатній час без повторення подібної поведінки. Визначаючи ступінь тяжкості, Консультативна група бере до уваги всі обставини, включно з, але не обмежуючись наступними:

a. чи був інцидент поодиноким випадком;

b. чи інцидент не завдав або завдав лише незначної **шкоди** приватним або публічним інтересам (зокрема довірі громадськості);

c. чи може інцидент бути сприйнятий об'єктивним спостерігачем як прояв зневажливого ставлення до суспільного порядку внаслідок нехтування правилами та нормами.

---

[254] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 76.
[255] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 76.
[256] CDL-AD(2021)018, Україна, § 59.
[257] CDL-AD(2017)19, Вірменія, § 131.0
[258] Методологія оцінювання моральних якостей та рівня компетентності у сфері права Консультативної групи експертів (грудень 2023), Додаток: Неправомірна вигода.
[259] Про термін "міжнародна перевірка" див: Тільман Хоппе, Міжнародна перевірка доброчесності державних службовців (2023).

Попередня Методологія, ухвалена комісією з попередньої перевірки Республіки Молдова, прямо містила згадку про "типові порушення правил дорожнього руху" як приклад незначних порушень":

> "Оцінюючи відповідність критерію етичної доброчесності, Комісія може враховувати серйозність або тяжкість порушення, супровідний контекст і наявність умислу, а у випадку незначних інцидентів — чи пройшов достатній проміжок часу без його повторення. Визначаючи ступінь тяжкості, Комісія бере до уваги всі обставини, включно з, але не обмежуючись наступними:
>
> a. чи був інцидент поодиноким випадком;
>
> b. чи не завдав він жодної або лише незначної шкоди приватним або публічним інтересам (зокрема довірі суспільства) — наприклад, у випадку типового порушення правил дорожнього руху;
>
> c. чи не буде інцидент сприйматися об'єктивним спостерігачем як прояв неповаги до суспільного порядку внаслідок нехтування встановленими правилами".[260]

3.1.2. Минулі порушення — часові обмежені

a. Скільки років враховуються?

Закон Республіки Молдова № 26/2022 про перевірку кандидатів на посади суддів не містить **строку давності** для етичних порушень. Венеціанська комісія не висловлювала з цього приводу жодної явної критики. Навпаки, існує аргумент проти встановлення часових обмежень:

> "Венеціанська комісія наголошує на важливості розробки методології оцінювання моральних якостей та правової спроможності на основі **найкращих міжнародних практик.** У цьому контексті [...] вона посилається на Методологію оцінки відповідності кандидата (чинного члена) Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності', розроблену Етичною радою". [261]

У цій Методології, пункт 1.5, підпункт «б» зазначає:

> "1.5. З метою перевірки відповідності кандидата (чинного члена) критерію професійної етики та доброчесності, Етична рада застосовує такі індикатори:
>
> 1) оцінювання відповідності індикаторам здійснюється на основі інформації без **часових** або територіальних обмежень"[262]

Щодо перевірки чинних **посадовців**, Венеціанська комісія, навпаки, вимагає встановлення часових меж:

> "Стаття 12, вочевидь, дозволяє Комісії з проведення оцінки готувати негативні висновки на підставі порушень, що мали місце задовго до набрання чинності законом. Венеціанська комісія та Генеральний директорат з прав людини і верховенства права (DG I) вважають, що комісії **не повинні розглядати випадки**, щодо яких **строки давності вже минули** згідно зі

[260] Правила оцінювання Незалежної оціночної комісії з перевірки доброчесності кандидатів на посади членів органів самоврядування суддів і прокурорів відповідно до Закону № 26/2022, травень 2022 року.
[261] CDL-PI(2022)046, Україна, § 52.
[262] Етична рада, Методологія оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності (2021).

звичайними нормами кримінального, адміністративного або дисциплінарного права.[263]

Первинна редакція статті 12 Закону про перевірку не містила жодних строків давності. Суддю можна було визнати таким, що не пройшов перевірку, якщо він або вона:

> серйозно порушили норми етичної або професійної поведінки, діяли свавільно або приймали свавільні рішення;
>
> існувала **«обґрунтована підозра»** у вчиненні корупційних діянь або діянь, **«пов'язаних із корупцією»**;
>
> допускали встановлені випадки несумісності або конфлікту інтересів.

Згодом законодавець Молдови ввів часові обмеження — 5 і 10 років, і Венеціанська комісія не висловила з цього приводу зауважень: [264]

> "Особа вважається такою, що не відповідає вимогам етичної доброчесності, якщо комісія, яка проводить оцінку встановить, що
>
> а) протягом останніх **п'яти років** особа серйозно порушувала правила суддівської, прокурорської або, залежно від обставин, іншої професійної етики та поведінки. Крім того, якщо протягом останніх десяти років ця особа діяла свавільно або ухвалювала свавільні акти з порушенням імперативних норм закону, і на момент прийняття відповідного акта Європейський суд з прав людини вже встановив, що подібне рішення суперечить Європейській конвенції з прав людини — це може слугувати підставою для негативної оцінки.
>
> б) протягом останніх **десяти років** особа допускала **несумісності або конфлікти інтересів**, які впливали на виконання нею посадових обов'язків".[265]

б. Строки позовної давності

Для **кандидатів** строки давності, як правило, не мають значення (див. вище, пункт 3.2.2): жодних часових обмежень не передбачено.

Для **чинних посадовців** строки давності є обов'язковими:

> «Стаття 12, вочевидь, дозволяє Комісіям готувати негативні висновки щодо поведінки, яка мала місце за багато років до ухвалення закону. Венеціанська комісія та Генеральний директорат з прав людини і верховенства права (DG I) вважають, що Комісіям з перевірки доброчесності **не слід надавати повноваження розглядати** справи, які за загальними правилами кримінального, адміністративного або дисциплінарного права вже **підпадають під дію строків давності**.»[266]

Водночас цю позицію не слід трактувати як **абсолютну** — принаймні в тих випадках, коли строки давності були надто короткими, щоб забезпечити реальну дисциплінарну відповідальність. Наприклад, в Україні до 2016 року строк давності становив лише 6 місяців, тоді як у Німеччині він становив від 2 до 7 років, і починав обчислюватися знову в

[263] CDL-AD(2023)005, Молдова, §§ 70-71.
[264] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 20 (тільки з посиланням на строк для фінансової доброчесності).
[265] Ст. 11 ч. 2 Закону 252/2023.
[266] CDL-AD(2023)005, Молдова, §§ 70-71.

разі дотримання значно м'яких умов.[267] У будь-якому разі, закон про перевірку, прийнятий після оприлюднення цього висновку, передбачив загальний строк у 5 років, незалежно від строків давності, — і це отримало схвалення Венеціанської комісії:

> "Комісія та Генеральний директорат рекомендували не надавати комісіям з перевірки доброчесності повноваження розглядати порушення, для яких уже сплинули строки давності згідно із загальними нормами права. Зазначена рекомендація (IV.2) стала ключовою і була врахована органами влади при формулюванні статті 11. Зокрема, частина друга цієї статті, пункти (a) і (b), містить часові обмеження [5 і 10 років — залежно від характеру етичного порушення]. Додатковим поліпшенням могло би стати запровадження загального запобіжника, що регулює застосування строків давності до процедур перевірки. У будь-якому разі ці зміни є позитивними, і зазначену ключову рекомендацію можна вважати виконаною **по суті**."[268]

c. Етичні норми: чинні чи ті, що діяли на момент порушення?

У випадку з чинними посадовцями відповідь є, радше, очевидною**:**

> "Додатковим питанням є те, якими саме нормами мають керуватися комісії з оцінки доброчесності під час ухвалення рішення: тими, що діють зараз, чи тими, що були чинними на момент передбачуваного порушення? Це стосується, зокрема, норм щодо несумісності, конфлікту інтересів, декларування подарунків тощо. Судді або прокурори не повинні нести відповідальність за недотримання норм, які не існували на момент вчинення інкримінованих дій. Такі норми мають існувати принаймні у загальній формі".[269]

> " Ще однією ключовою рекомендацією (IV.3) було те, що органи перевірки не повинні мати повноважень застосовувати норми, які не існували на час вчинення порушення. У відповідь було запроваджено новий пункт 6 статті 11, відповідно до якого при застосуванні критеріїв перевірки органи перевірки мають враховувати правові норми, **чинні** на момент відповідних дій. Таким чином, ця рекомендація була виконана".[270]

У випадку з **кандидатами** може застосовуватись більша гнучкість:

> "У системі попередньої перевірки доброчесності рішення про відмову у прийнятті на посаду може бути обґрунтованим навіть у разі наявності лише сумнівів — на підставі **оцінки ризику".**[271]

Наприклад, у минулому можливо не існувало кодексу етики або в ньому не було прямо сформульовано принцип чесності. Утім, якщо кандидат, скажімо, збрехав у резюме для попереднього роботодавця, це може бути підставою для негативного висновку за результатами перевірки.

---

[267] EUACI/Tilman Hoppe, Бізнес-процес перевірки електронних майнових декларацій у Національному агентстві з питань запобігання корупції (2017), с. 64-65.
[268] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 18 (виділено автором).
[269] CDL-AD(2023)005, Молдова, §§ 70-71.
[270] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 19.
[271] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.

3.1.3. Юридичні помилки

Істотні юридичні помилки **посадовців** можуть розглядатися як етичні порушення (недостатня сумлінність[272]). Проте для того, щоб така помилка стала підставою для негативного висновку за результатами перевірки, мають бути наявні кваліфікуючі обставини:

> "Правові висновки, висловлені суддями та/або прокурорами, які оцінювачі можуть просто вважати “помилковими”, самі по собі не є підставою для негативного висновку. Важливо, щоб негативна оцінка надавалася лише у випадках фундаментальних і серйозних помилок та/або коли простежується чітка й послідовна система помилкових рішень, що свідчить про відсутність належної професійної підготовки".[273]

> Крім того, для Венеціанської комісії залишається незрозумілим, яким чином комісії мають встановлювати, що суддя діяв **свавільно** або ухвалював необґрунтовані рішення. Сам термін “свавільне рішення”, що використаний у відповідному положенні, є небезпечно розпливчастим. Судові рішення можуть бути оскаржені лише в апеляційному порядку, а рішення прокурорів — у більшості випадків підлягають судовому перегляду. Звісно, судді та прокурори не повинні діяти свавільно, і їхні рішення повинні бути вмотивованими. Якщо це не так, судді порушують гарантії на справедливий судовий розгляд — однак лише суд може встановити, чи справді мало місце таке порушення, і чому. Як мінімум, у проєкті закону має бути прямо зазначено, що комісія не може дійти висновку про ухвалення суддею свавільного акта лише на тій підставі, що вона не погоджується з результатом розгляду справи або з **правовою аргументацією**. Навіть рішення, скасовані в апеляційному порядку, не можуть вважатися “свавільними”, якщо не буде доведено, що їх було ухвалено недобросовісно або внаслідок грубої та очевидної **недбалості".**[274]

> "Цю рекомендацію було враховано. Пункт 2 (a) статті 11 проєкту закону вказує на свавільні рішення як на підставу для перевірки лише у випадку, якщо факт свавілля було встановлено *Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ)".[275]

Щодо **кандидатів**, юридичні помилки, допущені у минулому, можуть розглядатися як свідчення недостатнього рівня професійної підготовки, незалежно від ступеня недбалості.

3.1.4. Приватне життя

> "У пункті 3 статті 11 йдеться про професійну доброчесність, яка може відрізнятися від доброчесності у **приватному житті**. Можливо, доброчесність слід визначати або тлумачити з огляду на **професійну чи ділову** сферу. Можливо, концепція доброчесності у цьому контексті є широким критерієм оцінки, який включає професійну доброчесність, спосіб життя та рівень життя".[276]

---

[272] Цінність 6, Бангалорські принципи поведінки суддів (2006).
[273] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 35.
[274] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 55.
[275] CDL-AD(2022)011, Косово, § 16.
[276] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 28.

Це твердження не слід тлумачити як виключення етичних порушень у приватному житті. Наприклад, Цінність 4 Бангалорських принципів — «Пристойність» — неодноразово звертається до поведінки та стосунків судді у приватному житті, поза межами виконання службових обов'язків. [277]

3.1.5. Складність етичної оцінки

> "Критерії оцінювання доброчесності є досить різнорідними, особливо щодо характеру самої оцінки. Наприклад, відсутність судового рішення або дисциплінарного стягнення є фактом, який можна відносно легко перевірити. Водночас такі положення, як "дотримання кандидатом принципів, викладених у Кодексі суддівської (або прокурорської) етики та професійної поведінки" чи "вчинення дій, які порушують честь, професійну репутацію або авторитет суду настільки, що це підриває довіру до судової системи", потребують значно складнішої оцінки".[278]

3.2. Незадекларовані статки

3.2.1. Порогове значення

a. Кандидати

Порогове значення не є обов'язковим. Це випливає вже з широкого поля дискреції щодо кандидатів (див. також нижче пункт 4.1.1)

> "Венеціанська комісія наголошує на важливості розробки методології оцінювання моральних якостей і правової компетентності на основі найкращих **міжнародних практик.** У цьому контексті [...] вона посилається на "Методологію оцінки відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності", розроблену Етичною радою". [279]

Ця Методологія не встановлює порогового значення і в пункті 1.3.7 зазначає:

> "Джерела походження майна кандидата (чинного члена) є законними, рівень життя кандидата (чинного члена) або його/її членів сім'ї відповідає задекларованим та законним доходам, а спосіб життя — відповідному статусу, за відсутності обґрунтованих сумнівів у протилежному".[280]

Методологія, яка згодом була ухвалена органом перевірки відповідно до висновку Венеціанської комісії 2022 року (у підготовці якої брали участь її члени та радники), також не містить порогового значення, і формулюється так:

> "У скороченому усному формулюванні ця формула обраховує, чи є витрати ("спосіб життя" (A + D)) вищими за законні доходи **(B + C)**".[281]

У Молдові Венеціанська комісія закликала до більшої визначеності, але не наполягала на встановленні мінімального порогу:

---

[277] Бангалорські принципи поведінки суддів (2006).
[278] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 28.
[279] CDL-PI(2022)046, Україна, § 52.
[280] Етична рада, Методологія оцінювання відповідності кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності (2021).
[281] Методологія оцінювання моральних якостей та рівня компетентності у сфері права Консультативної групи експертів (грудень 2023), Додаток: Неправомірна вигода.

"Незрозуміло, чи є оцінювання перевіркою попереднього дотримання вимог, декларацій, податкового статусу тощо, чи оцінкою репутації кандидата. Також неясно, що слід розуміти під “відповідністю рівня життя доходам, які було отримано, та понесеним витратам”. Наскільки значною має бути **невідповідність** між “рівнем життя” і “витратами”, щоб вона вважалася проявом невідповідності?[282]

Методологія, яка застосовується в Молдові до кандидатів, майже дослівно збігається з Методологією, ухваленою в Україні органом перевірки у 2023 році.[283] Отже, якщо в законі або методології йдеться про наявність невідповідності без зазначення порогового значення, то такий поріг вважається нульовим. Для кандидатів це вважається допустимим.

b. Посадові особи

Прецедентна практика ЄСПЛ надає приклад ситуації, де не залишилось сумнівів щодо:

"серйозних порушень або недостатньої обґрунтованості щодо частини найбільших активів заявниці та її родини — таких як необґрунтовані заощадження за **2007–2011** роки, відсутність доказів права власності або інших належних документів на знесену квартиру в Лежі, а також немалий приватний борг у розмірі **12 000 євро**. [...]

Кандидат не змогла переконливо довести законність навіть 50% задекларованих активів. [...]

Суд зазначає, що висновки Спеціальної апеляційної палати (SAC) — як останньої інстанції у процедурі перевірки — щодо оцінки активів, описані вище та розглянуті сукупно, були достатньо серйозними, щоб викликати суттєві сумніви щодо фінансової доброчесності заявниці та обгрундувати її звільнення з посади".[284]

Згідно з рішенням ЄСПЛ, сам факт незадекларованого майна не завжди достатній для звільнення, якщо його походження підтверджується легальними доходами і суддя виправив декларацію на початку процедури перевірки:

"Суд наголошує, що деякі порушення з боку посадовців щодо обов’язків декларування активів загалом можуть вважатися **серйозними**. Це, зокрема, невнесення в декларацію суттєвих активів або джерел **доходів, навмисні спроби** приховати їх від органів влади, нездатність обґрунтувати великі покупки наявними легальними заощадженнями чи ресурсами на момент придбання, або ж нездатність обґрунтувати надмірно високий рівень життя, що явно перевищує задекларовані законні доходи посадовця чи його родини. Допустимим є також урахування доходів і декларацій дружини, партнера або інших членів найближчої родини посадовця [...]. Водночас не кожне незначне порушення режиму декларування активів або незначна невідповідність між витратами та легальними доходами має автоматично спричиняти найсуворіші дисциплінарні санкції, як-от звільнення з посади [...].

Суд зазначає, що Спеціальна апеляційна палата визнала звільнення позивача обґрунтованим через те, що той **протягом багатьох років** не декларував

[282] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 26.
[283] Правила оцінювання Незалежної оціночної комісії з перевірки доброчесності кандидатів на посади членів органів самоврядування суддів і прокурорів відповідно до Закону № 26/2022, травень 2022 року.
[284] Nikëhasani проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, §§ 123-125.

гараж, придбаний і зареєстрований на його дружину ще у 2007 році, — за наявності позитивного фінансового балансу в родині, без жодних сумнівів щодо законності активу або спроб його приховати [...]".[285]

"Не кожен незначний випадок недотримання вимог щодо декларування активів або незначна невідповідність між витратами та законними доходами повинні автоматично тягнути за собою найсуворіші дисциплінарні санкції, зокрема звільнення з посади .[286]

Венеціанська комісія, очевидно, погодилася з пороговим значенням «незадекларованого майна за останні 15 років на суму понад 20 середніх зарплат» у відповідному законі, оскільки висловила критику лише щодо порогу для податкових порушень:

"Щодо **незадекларованого майна**, недекларованих подарунків і несплачених податків, Венеціанська комісія та Генеральний директорат зазначають, що проєкт закону встановлює конкретні порогові значення, перевищення яких становитиме підставу для перевірки.

З одного боку, встановлення таких порогів **додає визначеності** всій процедурі.

З іншого боку, існує ризик того, що встановлені законом пороги будуть надто низькими, і навіть незначні помилки у деклараціях або відсутність документів на дрібні транзакції призводитимуть до звільнення судді чи прокурора.

Наприклад, звільнення судді лише через те, що протягом 10 років у нього накопичилась податкова заборгованість, яка не перевищує трьох середніх зарплат, не видається пропорційним покаранням. [...]

Доповідачам неодноразово нагадували про особливий контекст Республіки Молдова, де велика частина населення працює за кордоном, надсилаючи кошти сім'ям, а значна частина законних транзакцій відбувається готівкою і не завжди документується. Цей фактор має бути врахований законодавцем під час визначення граничних сум незадекларованого майна, подарунків чи податкової заборгованості.[287]

У подальшому висновку Венеціанська комісія визнала ці пороги прийнятними та наголосила на **дискреції національної влади**:

"Венеціанська комісія та Генеральний директорат (DGI) рекомендували ще раз переглянути рівні фінансових порогів, які застосовуються під час оцінки фінансової доброчесності, щоб переконатися, що вони є обґрунтованими (не надто високими і не надто низькими) та справедливими. Здається, що відповідні положення були переглянуті. У статті 11, пункті 3, посилання на середню зарплату обмежено роком 2023. Це обмеження відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії та DGI. З огляду на ці зміни та на те, що саме національні органи краще обізнані щодо значущості фінансових розбіжностей та встановлення обґрунтованих порогів, Венеціанська комісія та DGI вважають свою рекомендацію виконаною ".[288]

---

[285] Танза проти Албанії, 4 липня 2023 року, 41047/19, §§ 153-154.
[286] Nikëhasani проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, § 125; Sevdari проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, § 85.
[287] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 78.
[288] CDL-AD(2023)035, Молдова, § 15.

Узагальнююче твердження щодо Вірменії не стосується безпосередньо порогу незадекларованих статків, але уточнює принцип:

> " Від судді не можна вимагати пояснень щодо кожної витрати, яку він чи вона здійснює, а лише щодо тих, що явно не відповідають офіційним доходам".[289]
>
> "Обов'язок пояснити походження майна або транзакцій не повинен створювати для судді надмірний тягар. Він має стосуватися лише особливо значущих операцій і **не повинен поширюватися**, наприклад, на майно, яке суддя або його/її родина мають у власності протягом десятиліть. Обов'язок надавати пояснення має залишатися розумним".[290]

У цьому контексті важливо пам'ятати, що в усіх системах декларування активів у світі — особливо щодо майна (включаючи готівкові заощадження) та витрат — вже існує значний "дозвіл" для недекларування дрібних об'єктів. Інакше кажучи, якщо виявлено дисбаланс, то він вже накладається поверх того, що не підлягало декларуванню через малозначущість. Таким чином, виявлений дисбаланс — це зазвичай лише верхівка айсберга.

3.2.2. Який період в минулому охоплює перевірка?

a. Кандидати

Закон про перевірку кандидатів на суддівські посади, чинний у Молдові, передбачав можливість оцінювати незадеклароване майно за період до 15 років. Венеціанська комісія не висловила критики щодо цього положення.[291] Також варто мати на увазі, що ЄСПЛ допустив ще довші часові межі у випадку перевірки посадовців (див. наступний пункт).

b. Посадові особи

Щодо незадекларованого майна, ЄСПЛ допускає перевірку активів за період у 15–20 років:

> " Беручи до уваги, що особисті або сімейні активи, як правило, накопичуються протягом трудового життя, встановлення жорстких часових меж для їх оцінки суттєво обмежило б можливості держави перевіряти законність походження загальних активів. [...] Це особливо актуально в албанському контексті, де попередня перевірка декларацій про майно була не надто ефективною. [...] Органи перевірки у 2018 році розглядали активи, фінансове походження яких датується 1990-ми або **2000**-ми роками. Зрозуміло, що кандидату **було складно** обґрунтувати законність походження коштів через значний плин часу та можливу відсутність підтверджуючих документів. Однак така ситуація частково зумовлена тим, що кандидат **не задекларував** відповідне майно на момент його набуття, тобто у період, який був набагато ближчим до часу фактичного формування джерел фінансування з її боку або з боку її партнера.[292]

У одному зі своїх більш самостійних (або навіть спірних) підходів Венеціанська комісія відійшла від прецедентної практики ЄСПЛ, навіть не посилаючись на неї:

> " У процесі з'ясування обставин, пов'язаних із незадекларованим майном або неподаними подарунками, комісії матимуть право запитувати пояснення щодо витрат і придбань, які мали місце протягом 15 років, що передували

[289] CDL-AD(2019)024, Вірменія, § 42.
[290] CDL-AD(2019)024, Вірменія, виноска до § 41.
[291] CDL-AD(2021)046, Молдова, §§ 28 і далі.
[292] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, §§ 349, 351.

> ухваленню закону [...]. Венеціанська комісія закликає владу Республіки Молдова розглянути **можливість скорочення періоду**, який враховується під час виявлення незадекларованого майна або подарунків, оскільки нереалістично очікувати, що хтось зберігатиме документи про свої активи протягом такого тривалого часу".[293]

У подальшому висновку Венеціанська комісія прийняла скорочення цього періоду до 12 років:

> "Новий строк у **12 років,** здається, не покладає надмірного тягаря на суддів/прокурорів, з огляду на роз'яснення, що обов'язок декларування доходів і майна діє з 2002 року".[294]

> "ЄСПЛ встановив, що жорстке застосування строків давності до оцінки майна обмежує можливість держави перевіряти законність **походження активів,** набутих особою протягом її професійної кар'єри. Відтак, оцінка майна в контексті перевірки **відрізняється від оцінки** в межах звичайних **дисциплінарних процедур**. З огляду на мету — відновити та посилити громадську довіру до правосуддя — оцінювання активів у межах перевірки може здійснюватися з більшою **гнучкістю** щодо строків давності. [...] Оцінювання активів на основі попередніх декларацій не порушує правової визначеності".[295]

3.2.3. Визначення меж періоду

На практиці виникають запитання щодо того, як відмежовувати останній рік, що передує встановленому періоду, від першого року, що входить до нього. Наприклад, заощадження на початок першого року встановленого періоду в 12 років (скажімо, 2012 року) можуть пояснюватися подіями або доходами попереднього року (тобто 2011 = 13 років тому = поза межами періоду). Однак видається обґрунтованим вимагати від кандидата або судді пояснення походження заощаджень, наявних станом на початок 2012 року, навіть якщо для цього доведеться звернутися до інформації, що формально виходить за межі періоду перевірки. Це твердження є справедливим і щодо будь-якого іншого активу в межах періоду, якщо він був фактично набутий задовго до початку перевірки: у такому разі кандидат або суддя має принаймні довести, що цей актив був придбаний до початку визначеного періоду.

3.2.4. Обчислення

a. Формула

ЄСПЛ, Українська консультативна група експертів[296], а також усі молдовські комісії з перевірки доброчесності застосовують метод аналізу грошових потоків при розрахунку необґрунтованих статків. Цей підхід був уперше представлений у практичному посібнику, підготовленому у 2014 році в рамках проєкту Ради Європи,[297] та використовувався під час тренінгів для представників громадянського суспільства в Албанії, які згодом виявили статки суддів.[298] Комісії з перевірки опублікували цю методологію, щоб продемонструвати

[293] CDL-AD(2023)005, Молдова, §§ 73-74.
[294] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 20.
[295] CDL-REF(2022)005, Косово, с. 243.
[296]
[297] РЄ/Тільман Хоппе, Посібник для практиків з аналізу декларацій (2013).
[298] Балканська мережа журналістських розслідувань (BIRN), база даних.

свою відданість єдиному та послідовному підходу до всіх кандидатів, що також може становити вагомий правовий аргумент або лінію захисту в суді: [299]

" У рішенні у справі Xhoxhaj проти Албанії ЄСПЛ визначив необґрунтовані активи за такою формулою:

> “Для цілей цього рішення під "ліквідними активами" розуміється: (A) залишок грошових заощаджень на кінець відповідного календарного року, визначений органами перевірки доброчесності, який має дорівнювати (B) залишку грошових коштів заявниці (судді) та її партнера, перенесених з попереднього календарного року, плюс (C) річному доходу заявниці та її партнера, отриманому протягом звітного календарного року та підтвердженому офіційними/законними документами, мінус (D) усі витрати (включно, але не виключно: витрати на проживання, подорожі, погашення іпотеки). Якщо показник (A) перевищує суму (B + C – D), це вказує на наявність необґрунтованих ліквідних активів, походження яких не підтверджується наявним грошовим потоком, встановленим на підставі матеріалів справи”.
>
> (Рішення від 9 лютого 2021 року, справа № 15227/19, § 31, примітка 1)

Якщо розділити згадані фінансові показники на вхідні та вихідні грошові потоки в окремі колонки, ця формула матиме такий вигляд:

Календарний рік (або інший період)	
Вхідні грошові потоки	**Вихідні грошові потоки**
B) залишок готівкових коштів заявниці та/або його/її партнера з попереднього календарного року.	D) усі витрати (включаючи, але не обмежуючись витратами на проживання, подорожі, погашення іпотеки тощо)
C) річний дохід заявниці та її партнера, отриманий протягом звітного календарного року та підтверджений офіційними/законними документами	(A) залишок грошових заощаджень на кінець календарного року

Таким чином, наявність необґрунтованого майна встановлюється, якщо: A > B + C – D. При переставленні рівняння (додавши D з обох боків) отримаємо: A + D > B + C, або: B + C < A + D. У скороченій формі ця формула обчислює, чи перевищують вихідні грошові потоки (“спосіб життя” = A + D) законні доходи (B + C)".

[299] Методика оцінювання моральних якостей та рівня компетентності у сфері права Консультативної групи експертів (грудень 2023 року), Додаток: Неправомірна вигода.

b. Щоденні витрати

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини, органи перевірки можуть вважати, що суддя має витрачати частину своїх доходів на повсякденні потреби, і можуть розраховувати ці витрати на основі **єдиної фіксованої суми**, якщо такий підхід не є необґрунтованим:

> "Органи перевірки розраховували або оцінювали **річні витрати на проживання** за 1992–2003 роки різними способами. За запитом Публічного комісара у 2021 році Спеціальна апеляційна палата (SAC) надала певні роз'яснення з цього приводу [...].
>
> Хоча HIDAACI (Вищий інспекторат з декларування та аудиту активів та конфлікту інтересів) повідомив позивача, що його оцінка базується на даних Національного інституту статистики, сам інститут зазначив, що офіційні дані за період до 2000 року відсутні. Через це розрахунки органів перевірки у цій справі не ґрунтувалися на жодних офіційних довідкових даних, що призвело до надмірної дискреції та подвійних стандартів. Незалежна кваліфікаційна комісія оцінила витрати на проживання позивача за 1992–2003 роки у 2–10 разів вищими, ніж у аналогічних рішеннях 2018 року щодо ідентичного складу сім'ї [...]
>
> Суд зазначає, що підхід Незалежної кваліфікаційної комісії (НКК) у справі позивача 2018 року має об'єктивне підґрунтя. У документі методології НКК було вказано, що оцінка розраховується пропорційно до періодів, за які існував обов'язок декларування. Зрештою, НКК визнала, що приблизно 3 євро на день на одну особу в домогосподарстві можна вважати мінімальними витратами на проживання на той час [...].Суд вважає, що така оцінка органами перевірки була обґрунтованою".[300]

c. Розбіжності

Органи перевірки та апеляційні інстанції можуть використовувати різні **підходи** до розрахунку необґрунтованого майна, якщо ці підходи є прозорими та не мають ознак свавілля:

> "Щодо нібито непослідовності у визначенні річних витрат на проживання […], Суд нагадує, що розбіжності в судовій практиці між національними судами або навіть в межах одного суду самі по собі не становлять порушення Конвенції, зокрема статті 6 […]. Порушення права на справедливий розгляд за статтею 6 § 1 Конвенції може мати місце лише за наявності "**глибоких** і тривалих розбіжностей" у судовій практиці національних судів; тоді Суд має встановити, чи передбачає національне законодавство механізм подолання таких розбіжностей і чи був цей механізм застосований — і, якщо так, з яким результатом […]. Рішення НКК у справі позивача та в згаданих ним справах були ухвалені в один і той самий період — а саме на початковому етапі перевірки перед НКК у 2018 році — і не відхилялися від усталеної практики SAC. Отже, узгодженість національної судової практики не викликає сумнівів у контексті статті 6 § 1.[301]

---

[300] Танза проти Албанії, 4 липня 2023 року, 41047/19, §§ 91, 102.
[301] Танза проти Албанії, 4 липня 2023 року, 41047/19, § 101.

d. Законність доходів

Згідно з практикою ЄСПЛ, дохід суб'єкта перевірки вважається законним, якщо з нього сплачено податки:

> " [...] активи вважалися законними, якщо дохід було задекларовано та з нього було сплачено податки [...]".[302]

У цьому контексті варто зазначити, що понад 20 років після ухвалення Конвенції ООН проти корупції (UNCAC) досі не існує міжнародно рекомендованого визначення "законного доходу", хоча цей термін прямо згадується у статті 20 Конвенції (незаконне збагачення). Наприклад, доповідь Світового банку «On the Take – Criminalizing Illicit Enrichment to Fight Corruption» (Про отримання хабарів: криміналізація незаконного збагачення для протидії корупції) детально розглядає це питання на 124 сторінках, однак не містить визначення "lawful income", ані як елемент складу правопорушення, ані в контексті обґрунтування. [303] Це залишає відкритими навіть базові питання, зокрема

- Коли саме дохід вважається незаконним у контексті необґрунтованого збагачення?
- Якщо він отриманий унаслідок кримінального правопорушення або іншої санкціонованої діяльності?
- Чи якщо його походження не відповідає вимогам будь-якого (**цивільного**) законодавства країни?
- Чи вважається дохід незаконним лише тоді, коли він безпосередньо отриманий посадовцем, чи також у ситуаціях, коли його було незаконно передано третій особі, а потім безоплатно — посадовцю?

Відсутність чіткого підходу з боку міжнародних організацій, зокрема Ради Європи та UNODC, є надзвичайно проблемною, адже необґрунтоване майно — це ключовий індикатор доброчесності у перевірці та в системі декларування активів.

3.2.5. Ступінь серйозності

Серйозність порушення, пов'язаного з необґрунтованим майном, оцінюється за встановленим пороговим значенням (див. пункт 3.2.1), якщо така оцінка є необхідною, зокрема у разі перевірки посадових осіб.

3.2.6. Бенефіціарна власність

ЄСПЛ фактично визнає, що поняття фінансової доброчесності охоплює і бенефіціарну власність:

> "Особа, яка проходила перевірку, мала переконливо пояснити законне походження активів і доходів та не мала права приховувати або неточно декларувати активи, які **перебували у її власності**, **користуванні** чи володінні.".[304]

3.2.7. *Бона фіде-власність?*

В одному зі своїх висновків щодо перевірки посадових осіб Венеціанська комісія наголосила на необхідності передбачити у законі захист bona fide (добросовісної) власності:

---

[302] Nikëhasani проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, §§ 101.
[303] Світовий банк, Про отримання хабарів: криміналізація незаконного збагачення для протидії корупції (2012).
[304] Nikëhasani проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, § 120.

> "Судді та прокурори повинні мати реальну можливість спростувати презумпцію необґрунтованого походження майна і мати право посилатися на […] *захист* bona fide-власності, що має бути чітко визначено у законі.[305]

Ця заява викликала здивування як у представників Молдови, так і в міжнародних організацій. Молдовський законодавець не зміг надати переконливого тлумачення цієї рекомендації і врешті-решт просто не врахував її. Ймовірно, це пояснюється наступним:

Bona fide — це поняття, більш релевантне у контексті **конфіскації.** Наприклад, базова Директива ЄС 2014/42/EU щодо арешту та конфіскації майна передбачає можливість конфіскації доходів, переданих третім особам або отриманих ними від підозрюваного, принаймні якщо ці особи знали або мали знати, що мета передачі — уникнення конфіскації. У таких випадках вони можуть посилатися на захист bona fide. [306]

Однак у контексті необґрунтованого майна питання полягає не в тому, чи активи можуть бути конфісковані, а в тому, чи можуть вони бути враховані у розрахунку співвідношення між "законними доходами" та "видатками". Інакше кажучи, важливо

- чи дійсно **існували** відповідні грошові потоки**,**
- і чи були ці потоки **законними** за своєю природою**.**

Наприклад, якщо батьки кандидата заробили кошти за кордоном, для оцінки необґрунтованого майна не має значення, чи були сплачені всі податки з цього доходу. У такому випадку релевантними є лише питання:

- Чи справді мав місце цей грошовий переказ, чи це вигадана історія для прикриття доходів з іншого (нелегального) джерела?
- Чи є ця передача **законною** як подарунок між членами сім'ї чи друзями, і чи була вона належним чином задекларована, на відміну від, наприклад, хабаря чи іншого порушення доброчесності??

Наскільки відомо, жодна з комісій з перевірки не ставила питання про законність походження коштів у третіх осіб. Мета фінансової перевірки — не карати посадову особу за порушення третіх осіб, а з'ясувати, чи відповідають законні доходи способу життя (тобто витратам), як це визначає ЄСПЛ)?

Якщо кандидат отримав не гроші, а інші **активи**, принцип bona fide стає ще менш релевантним:

- Якщо актив отримано **безкоштовно,** він не враховується при оцінці необґрунтованого майна, оскільки його не потрібно було фінансувати. Тобто, згідно з практикою ЄСПЛ та останніми методиками перевірки (див. 3.2.4), враховуються лише реальні грошові потоки.
- Якщо посадова особа оплатила актив, не має значення, чи був цей товар законним. Єдине релевантне питання: чи мав кандидат достатньо законного доходу для оплати? Навіть якщо кандидат купив, наприклад, 100 г кокаїну, все одно треба підтвердити це придбання законними доходами. Те ж саме стосується ситуації, коли кандидат щиро вважав, що купує легальні ліки, а насправді придбав кокаїн. В обох

[305] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 74.
[306] EPRS, Брифінг (2022), стор. 4.

випадках принцип bona fide не відіграє жодної ролі у питанні необґрунтованого майна.

З боку **третіх осіб** принцип bona fide також не має значення. Наприклад, якщо теща кандидата не знала, що квартира була профінансована з необґрунтованого доходу, це все одно математично вважається необґрунтованим майном. (Принцип bona fide може захистити її лише від конфіскації, але не вплине на перевірку самого кандидата.)
Цей короткий відступ Венеціанської комісії щодо bona fide можна вважати помилковим і таким, що не стосується суті перевірки.
У своєму остаточному висновку з цього питання Комісія більше не повторювала відповідну рекомендацію. [307]

3.3. Податкові порушення

Єдиною країною, де податкові порушення прямо визначені як окремий критерій перевірки, є Молдова (у контексті перевірки посадових осіб):

> "Суб'єкт оцінювання вважається таким, що не відповідає критерію фінансової доброчесності, якщо комісія з оцінювання має серйозні сумніви, зумовлені тим, що […] протягом останніх 10 років суб'єкт допустив податкові порушення, внаслідок чого сума несплачених податків загалом перевищила п'ять середніх заробітних плат, визначених Урядом на 2023 рік."[308]

Цей критерій відповідає практиці ЄСПЛ у сфері перевірки:

> " Можливе ухилення від сплати податків — це серйозне питання".[309]

Або, як зазначає Венеціанська комісія:

> " Усі мають платити податки — **особливо** посадовці, і особливо судді".[310]

Згідно з практикою ЄСПЛ, перевірка податкової сумлінності може поширюватися і на членів сім'ї:

> " Суд також бере до уваги, що як за національним законодавством [...], так і згідно з європейськими стандартами [...], прокурори повинні дотримуватися високих стандартів доброчесності у веденні приватних справ поза межами офісу, щоб зберігати довіру суспільства до правосуддя. Отже, для кандидата, який є прокурором і відповідав, серед іншого, за провадження у податкових справах, було важливо довести, що члени його/її найближчої сім'ї **дотримувалися** чинного податкового законодавства".[311]

3.3.1. Порогове значення

Будь-яке податкове порушення може мати значення для кандидатів. Для посадових осіб Венеціанська комісія вимагає наявність чіткої межі — у її тексті навіть відчувається співчуття, можливо, з власного досвіду, до тих, хто припускається «податкових помилок». Утім, виникає питання, чи справедливо вважати ухилення на суму трьох середніх зарплат (в окремому випадку) недостатньою підставою для звільнення судді — в Німеччині це

[307] CDL-AD(2023)035, Молдова; порівняйте з CDL-AD(2023)023, Молдова, § 21.
[308] Ст. 11 абз. 3 пп. b Закону 252/2023.
[309] Севдарі проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, § 93.
[310] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 78.
[311] Севдарі проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, § 95.

близько 12 000 євро, що відповідає трьом середнім зарплатам у Молдові (1 755 євро).

"Звільнення судді лише через те, що за 10 років він/вона накопичив(ла) податкову заборгованість, яка не перевищує трьох середніх заробітних плат, навряд чи є пропорційним заходом. Так, усі повинні платити податки — особливо посадові особи, і тим паче судді. Але люди часто помиляються у податкових розрахунках. А сума 1 755 євро (як повідомили доповідачам — це приблизно три середні зарплати в Республіці Молдова) за 10 років — це не та сума, через яку суддю слід звільняти.

Міністерство юстиції надало детальні розрахунки, щоб пояснити, як саме було визначено ці порогові значення. Таким чином, сума "необґрунтованого майна" (йдеться, очевидно, про незадекларований оподатковуваний дохід), накопиченого протягом 10 років, загалом відповідає сумі податку на доходи фізичних осіб, яку суддя мав би сплачувати щороку. Добре, що порогові значення, зазначені в проєкті закону, не були обрані довільно, а з урахуванням певних економічних орієнтирів.[312]

Ще одне формулювання виправдовує наявність загального порогу в разі **слабкої** доказової бази**:**

"Венеціанська комісія та Генеральний директорат I не мають достатнього знання місцевого контексту, щоб надати точні рекомендації щодо доцільності конкретних порогових значень. Водночас доповідачам неодноразово наголошували на специфіці Республіки Молдова, де значна частина населення живе й працює за кордоном, надсилаючи кошти родинам, а також де багато законних транзакцій здійснюється готівкою без належного документального підтвердження. Ці особливості мають бути враховані законодавцем при визначенні обсягів необґрунтованого майна, неподаних пожертв або податкових зобов'язань".[313]

Це формулювання є **суперечливим**, оскільки чимало справ, пов'язаних з необґрунтованим майном, не викликають труднощів у доведенні. Наприклад, серед кандидатів є особи, які мають значні заощадження на банківських рахунках, не підтверджені жодними законними доходами — навіть з урахуванням усіх задекларованих «дрібних» подарунків. Чому такі кандидати повинні отримувати переваги завдяки порогам, установленим з огляду на слабку доказову базу в інших справах? Проблеми доказування мають вирішуватися процесуальними нормами, а не шляхом запровадження абстрактних і надто поблажливих порогових значень. Інакше кажучи, чи готові ми жити в суспільстві, де судді залишаються на посаді навіть тоді, коли доведено, що вони володіють тисячами євро необґрунтованого майна? І це без урахування того, що встановлені активи — це зазвичай лише верхівка айсберга, адже простежити всі грошові потоки у повсякденному житті неможливо.

Після того, як порогове значення було підвищено до п'яти середніх зарплат, Венеціанська комісія все ще висловлювала сумніви, але не заявила про невідповідність:

"Комісія та DG I відзначили, що порогові значення, встановлені у проєкті Закону щодо критеріїв необґрунтованого збагачення, неподаних пожертв або податкових заборгованостей, мають бути ретельно переглянуті з урахуванням особливостей Молдови. У відповідь на цю рекомендацію влада підвищила

[312] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 78.
[313] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 78.

> поріг податкових порушень з трьох до п’яти середніх зарплат […]. Видається, що цю рекомендацію виконано лише частково. У зв’язку з винятковим характером заходів, передбачених у проєкті Закону, владу запрошено ще раз повернутися до цього питання та провести додатковий аналіз за участі усіх зацікавлених сторін, чи не слід ці пороги підвищити".[314]

ЄСПЛ також звернув увагу на пропорцію потенційного податкового ухилення:

> " Суд зауважує, що хоча потенційне ухилення від сплати податків є серйозним питанням, у контексті перевірки позивача важливе значення має те, що доходи подружжя, з яких не було доведено сплату податку, становили відносно незначну частину загального сукупного доходу за відповідний період. Крім того, протягом кількох років не було виявлено жодних порушень, пов’язаних із доходами з внутрішніх джерел".[315]

3.3.2. Давність податкових порушень?

Для кандидатів строків давності не передбачено (див. вище 3.1.2). Щодо **посадових осіб,** ЄСПЛ не висловив критики з приводу того, що в Албанії в межах перевірки розглядалося ухилення від сплати податків за період 15–20 років у минулому.[316] Венеціанська комісія фактично визнала 10-річний період прийнятним, оскільки вона критикувала інші аспекти податкового критерію, але не висловлювала зауважень щодо періоду, який охоплюється.
З огляду на практику ЄСПЛ, 10 років не слід вважати максимальним допустимим періодом для оцінки податкових порушень у межах перевірки доброчесності.

3.3.3. Тяжкість

Тяжкість податкових порушень у контексті необґрунтованого майна оцінюється за пороговим значенням (див. вище 3.3.1).

3.4. Зв'язки з організованою злочинністю

3.4.1. Визначення

Міжнародні конвенції та, ймовірно, всі кримінальні кодекси містять визначення поняття «організована злочинність».[317] У межах перевірки в Албанії це поняття поєднується з критерієм «неприпустимих контактів»:

> " Якщо особа, що проходить перевірку, мала **неприпустимі контакти** з особами, пов’язаними з **організованою злочинністю**, застосовується презумпція на користь дисциплінарного заходу у вигляді звільнення з посади, яку ця особа має спростувати".[318]

Законодавство Албанії також уточнює, що

> "Особа, пов’язана з організованою злочинністю» — це будь-яка особа, яка була засуджена або кримінально переслідувалася за [кваліфіковане] кримінальне правопорушення […] за винятком випадків, коли її було виправдано остаточним судовим рішенням".[319]

---

[314] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 22.
[315] Севдарі проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, § 93.
[316] Севдарі проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, §§ 90-92.
[317] наприклад, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000), стаття 2, пункт a).
[318] Конституція Албанії, стаття DH Додатку до Конституції, "Попередня оцінка".
[319] Конституція Албанії, стаття DH Додатку до Конституції, "Попередня оцінка".

У формі «Декларація оцінки доброчесності» (Background Assessment Declaration), яку мають заповнювати особи, що проходять перевірку в Албанії, містяться такі запитання:

> а. Чи були ви залучені до діяльності, пов'язаної з організованою злочинністю?
>
> б. Чи відомо вам про те, що хтось із членів вашої сім'ї був залучений до діяльності, пов'язаної з організованою злочинністю?
>
> в. Чи мали ви неприпустимі контакти у формі зустрічей, телекомунікації або будь-якої іншої форми свідомого контакту з особами, пов'язаними з організованою злочинністю, що не відповідає вашому статусу чи посадовим обов'язкам?
>
> г. Чи мали ви ймовірні контакти з особами, пов'язаними з організованою злочинністю, у зв'язку з виконанням службових обов'язків?
>
> д. Чи відомо вам, що хтось із членів вашої родини мав неприпустимі контакти з особами, пов'язаними з організованою злочинністю?
>
> е. Чи користувалися ви або обмінювалися послугами, подарунками або майном з особами, пов'язаними з організованою злочинністю?
>
> ж. Чи відомо вам, що особа, пов'язана з вами відповідно до Закону «Про переоцінку суддів і прокурорів у Республіці Албанія», користувалася або обмінювалася послугами, подарунками або майном з особами, пов'язаними з організованою злочинністю?
>
> з. Чи було вам відмовлено у в'їзді до будь-якої держави-члена ЄС або НАТО протягом останніх 10 років?
>
> и. Чи зверталися ви з проханням про політичний притулок у будь-якій країні?"[320]
>
> У Вірменії у процесі оцінки кандидатів на посади суддів передбачається «дослідження доброчесності», яке включає, серед іншого: "розгляд можливості **залучення о**соби до **кримінальної субкультури ".**[321]

3.4.2. Тяжкість

Поки що ЄСПЛ не довелося прямо вирішувати, чи достатньо факту контактів з особами, пов'язаними з організованою злочинністю, для звільнення судді. Розглянуті справи не стосувалися цього критерію безпосередньо. Водночас, є вагомі аргументи[322] на користь того, що ЄСПЛ загалом визнав би законність такого критерію, зокрема тому, що його вже підтримала Венеціанська комісія:

> "Навряд чи викликає сумніви, що для **судді** або прокурора мати неприпустимі контакти з **особами**, пов'язаними з організованою злочинністю, є надзвичайно неприпустимо. […] Очевидно, що наявність таких контактів суперечить інтересам національної безпеки, публічної безпеки, сприяє — а не

[320] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 51, виноска 32.
[321] Стаття 26.1 Закону "Про введення в експлуатацію Комісії з питань запобігання корупції" (вірменською мовою).
[322] Тільман Хоппе, Судді та організована злочинність (2023).

запобігає — порушенням правопорядку чи вчиненню злочинів і, ймовірно, становить загрозу — а не захист — для прав і свобод інших осіб".[323]

"Щодо відповідності законодавства про перевірку доброчесності статті 8 ЄКПЛ, необхідно враховувати, що мета перевірки доброчесності полягає у підтвердженні даних, наведених у деклараціях суддів і прокурорів, зокрема щодо наявності у них неприпустимих контактів з особами, пов'язаними з організованою злочинністю. Така мета є законною відповідно до другого пункту статті 8 ЄКПЛ (інтереси національної безпеки, публічної безпеки, запобігання злочинності чи захист прав і свобод інших осіб)".[324]

"Проблема тісних контактів членів парламенту, муніципальних рад або посадових осіб із представниками організованої злочинності є тривалою проблемою в Албанії. Як показали перші результати перевірки доброчесності в **судовій системі**, взаємозв'язок між державними інституціями та організованою злочинністю є надзвичайно високим. Це підриває довіру до держави і делегітимізує її функції. Якщо організована злочинність керує державними інституціями або хоча б впливає на їхню діяльність, принципи **верховенства права** не можуть бути реалізовані на практиці. Як зазначає Венеціанська комісія у своєму "Переліку ознак верховенства права", ця концепція передбачає систему передбачуваного і певного права, в якій кожна особа має право на гідне, рівне і раціональне ставлення з боку державних органів відповідно до закону, а також можливість оскаржити їхні рішення у незалежному та неупередженому суді в межах справедливих процедур".[325]

У первісному проєкті конституційних змін в Албанії йшлося про «регулярні та неприпустимі контакти» з особами з організованої злочинності. Венеціанська комісія наголосила, що навіть нерегулярні контакти можуть бути достатньо серйозними, якщо вони неприпустимі.

"Згідно з пунктом 3 статті DH, якщо "особа, що проходить оцінку, має регулярні та неприпустимі контакти з представниками організованої злочинності, виникає презумпція застосування дисциплінарного заходу у вигляді звільнення […]". Здається, це положення вимагає одночасної наявності "регулярних" і "неприпустимих" контактів як підстави для звільнення, хоча будь-яка з цих умов, навіть тимчасові контакти чи зв'язки, може бути достатньою підставою для **дискваліфікації особи**".[326]

"У Додатку 3 до Закону про перевірку доброчесності зазначено, що кожна особа, яка проходить перевірку, повинна задекларувати: чи мала вона неприпустимі або припустимі контакти з особами, пов'язаними з організованою злочинністю, та надати їх перелік». Навіть **поодинокий** контакт підлягає декларуванню. Заповнення цієї декларації не буде особливо обтяжливим, якщо лише кандидат не є суддею чи прокурором, який мав значну кількість контактів з представниками організованої злочинності".[327]

[323] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 49.
[324] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 64.
[325] CDL-AD(2018)034, Албанія, § 51.
[326] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 85.
[327] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 51.

3.5. Правове формулювання

a. Кандидати

"Хоча критерії попередньої перевірки можуть бути відносно гнучкими і ґрунтуватися на всебічній оцінці доброчесності кандидатів, їхнього минулого, зв'язків тощо, звільнення законно призначеного судді або прокурора повинно бути обґрунтоване більш конкретними порушеннями, які мають бути чіткіше визначені в законі. Це природно випливає з принципу незмінюваності суддів, що є наріжним каменем їхньої незалежності та відрізняє їх від кандидатів на суддівські посади".[328]

" Серйозне занепокоєння викликає те, що проєкт закону не містить положень про "критерії професійної етики та доброчесності", які є основою роботи Ради. Комісія наполягає, що для забезпечення передбачуваності та правової визначеності сам закон має розкривати ці базові характеристики. […]

На національному рівні існують інші законодавчі акти, які стосуються доброчесності. Натхнення також можна почерпнути з законопроєкту № 3711-д щодо відновлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Його стаття 95, пункт 10 (2), передбачає "список кандидатів, які найбільше відповідають критерію доброчесності (моральність, чесність, непідкупність, зокрема щодо законності джерел майна, відповідність рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідність стилю життя кандидата його статусу)". Альтернативно або паралельно, для формулювання таких критеріїв можна звернутися до міжнародних джерел, зокрема до Бангалорських принципів поведінки суддів ООН»".[329]

b. Посадові особи

"Критерії недоброчесності або підстави для втрати мандата мають бути чітко визначеними та застосовуватися без надмірної дискреції, щоб забезпечити рівне й прозоре застосування закону".[330]

"З метою запобігання свавільному тлумаченню, **основні критерії** щодо елементів, визначених у статті 2(2) — зокрема доброчесності, стилю життя, професійної діяльності та особистих якостей — мають бути чітко й вичерпно закріплені в основному законі. Їх не слід залишати, як передбачено у проєкті **закону**, на розсуд підзаконних актів, якими керуватиметься Комісія".[331]

3.6. Незворотність

У процесі перевірки доброчесності враховуються лише ті етичні або фінансові зобов'язання, які діяли на момент вчинення відповідних дій:

"У проєкті Закону, розглянутому в рамках Висновку за червень 2023 року, містилося положення, що гарантує дотримання принципу незворотності дії закону. Згідно з цим положенням, органи перевірки мали "брати до уваги правові норми, чинні на момент вчинення відповідних дій". Оскільки це **положення** було вилучене з остаточно прийнятого Закону, доцільно

[328] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 50.
[329] CDL-AD(2021)018, Україна, §§ 37-40.
[330] CDL-AD(2018)034, Албанія, § 58 - щодо політичної перевірки.
[331] CDL-AD(2019)020, Молдова, § 50.

повторити раніше надану рекомендацію щодо його повернення. У цьому контексті Парламент Республіки Молдова запевнив Венеціанську комісію та DG I, що готовий внести необхідні зміни до закону".[332]

4. Докази

4.1. Порогове значення

4.1.1. Сумніви: кандидати на етапі входу

Європейський суд з прав людини ще у 2006 році постановив, що достатньо лише сумнівів або зовнішніх ознак відсутності доброчесності, аби відмовити кандидатові. Причому обов'язок доведення покладається на самого кандидата**:**

> "Кримінальне провадження проти кандидата ніколи не порушувалося. Якби це сталося, кандидат користувався б такими гарантіями, як презумпція невинуватості та тлумачення сумнівів на свою користь у межах такого провадження. Дискваліфікація з процесу добору відповідно до пункту 5(6) Закону 1995 року є особливим заходом публічного права, що регулює доступ до політичного процесу на найвищому рівні. У межах такої процедури сумніви можуть тлумачитися не на користь особи, яка бажає стати кандидатом; обов'язок доведення може бути покладено на нього, а зовнішні ознаки можуть мати значення. Як зазначалося вище, Суд вважає, що влада Латвії, діючи в межах свого розсуду, мала право припускати, що особа як кандидат на посаду мав переконання, несумісні з необхідністю забезпечення доброчесності демократичного процесу, і не допустила кандидата до участі у доборі. Кандидат не оскаржив ці зовнішні ознаки ані у національних судах, ані у межах цього провадження".[333]

Венеціанська комісія використовує формулювання, що вказує на ще нижчий доказовий стандарт для кандидатів:

> " У системі попередньої перевірки доброчесності, рішення не допускати кандидата може бути обґрунтованим у разі навіть простого сумніву, на підставі **оцінки ризику".**[334]

> " Перевірка доброчесності передбачає оцінку ризику або **ймовірності** того, що неналежна поведінка може відбутися в майбутньому".[335]

Водночас, кандидати не позбавлені правового захисту:

> " У випадках, коли в межах процедури відбору проводиться **перевірка попередньої інформації,** вона має здійснюватися з максимальною обережністю та виключно на основі принципу верховенства права. Орган відбору може вимагати від поліції стандартну довідку про судимість або інші підстави для дискваліфікації. Результати перевірки мають бути надані кандидатові, який повинен мати право оскаржити їх у суді. Жодна форма

[332] CDL-AD(2023)035, Молдова, § 22.
[333] Зданока проти Латвії [ВП], 16 березня 2006 року, 58278/00 § 124 (виділено нами).
[334] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.
[335] CDL-AD(2022)011,, Косово, § 9.

перевірки не повинна здійснюватися органами безпеки. Рішення про відмову в кандидатурі на підставі такої перевірки має бути обґрунтованим".[336]

4.1.2. Сумніви щодо підвищення кандидатів

Рішення ЄСПЛ 2006 року (див. вище 4.1.1) стосується **кандидата**, який уперше подається на посаду. Так само, у наведених цитатах Венеціанська комісія використовує термін «відбір» (recruitment) кандидатів, що радше стосується саме першого призначення на посаду. Це викликає питання: чи є сумніви або ризик у сфері доброчесності достатньою підставою для відмови кандидатові, який претендує на підвищення.

Принцип суддівської незалежності охоплює гарантії незмінюваності судді, але не включає права на просування по службі. ЄСПЛ у своїй практиці лише підтверджує, що кандидати на суддівські посади мають право на рівне ставлення та неупереджену оцінку.[337]

> Слід одразу зазначити, що позивачи не стверджували у Суді про наявність у них права на **підвищення** або загалом права на участь у конкурсі на посаду в іншому суді, яке, як підкреслив Уряд, не визнається таким, що існує у національному законодавстві. […] У цьому контексті Палата також зазначила, що право на рівний доступ до державної служби, гарантоване статтею 60 Конституції Польщі, яке й було предметом спору, передбачає судовий контроль за дотриманням цього права, зокрема щодо того, чи здійснювався добір на суддівські посади на основі єдиних і прозорих критеріїв **оцінки та відбору** кандидатів, у світлі вимог на справедливий розгляд справи […].[338]

На практиці судді іноді стверджували, що чим довше вони працюють на посаді без зареєстрованих порушень, тим більше зростає презумпція їхньої доброчесності. Цим може пояснити вищий поріг доказовості у разі, якщо виникають підозри в порушенні доброчесності. Однак практика ЄСПЛ та висновки Венеціанської комісії не підтверджують існування такої презумпції. Навпаки, перевірка діючих посадовців виходить з припущення, що інші заходи у сфері доброчесності не були ефективними. Інакше кажучи, відсутність дисциплінарного стягнення не дорівнює доброчесності:

> " Суд зазначає, що у Звіті про оцінювання було згадано низку опитувань громадської думки та численні звіти, які засвідчували високий рівень корупції в системі правосуддя […]. У цьому зв'язку GRECO також вказував на поширену корупцію в судовій системі у своїх звітах, починаючи з 2002 року […].
>
> Метою Закону про перевірку, згідно з його статтею 1, є "гарантування належного функціонування верховенства права, реальної незалежності системи правосуддя, а також відновлення довіри громадськості до інституцій цієї системи" […].
>
> Венеціанська комісія також зазначила, що перевірка суддів і прокурорів "була не лише виправданою, а й необхідною для захисту країни від загрози корупції,

[336] CD-REF(2022)005, Косово, стор. 81.L

[337] CDL-JD(2008)002, Європейські стандарти незалежності судової влади, с. 5: "Венеціанська комісія послідовно підтримує включення принципу незмінюваності до конституцій"; див., наприклад, Урбан і Урбан проти Польщі, 30 листопада 2010 року, 23614/08, § 45.

[338] Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland, 8 листопада 2021 року, 49868/19 та 57511/19, §§ 229-231; див. також Gloveli v. Georgia, 18952/18, 7 квітня 2022 року, § 38: "Суд зазначає, що стаття 29 Конституції [Грузії] передбачає право рівного доступу до державної служби [...]. [Конституційний суд підтвердив право на призначення на посаду судді за допомогою рівної та справедливої процедури [...]".

яка, якщо її не подолати, може повністю зруйнувати **судову систему**" […]. Конституційний суд додав, що будь-які обмеження, передбачені Законом про перевірку, є виправданими з огляду на суспільний інтерес щодо зниження рівня корупції та відновлення довіри громадськості до **системи правосуддя**, що своєю чергою пов'язано з національною безпекою, громадським порядком та захистом прав і свобод інших осіб […].

За таких обставин Суд не бачить підстав сумніватися, що мета Закону про перевірку загалом, і втручання у справі позивача зокрема, узгоджується з цілями, визначеними у рішенні Конституційного суду, а також відповідає інтересам національної безпеки, громадської безпеки та захисту прав і свобод інших осіб[...]".[339]

4.1.3. Серйозні сумніви: посадові особи (майновий критерій)

У справі щодо необґрунтованого майна посадової особи ЄСПЛ погодився, що тягар доведення може бути перекладений на особу, яка проходить перевірку, за умови наявності попередніх висновків — ймовірно, рівнозначних серйозним сумнівам:

" У ході провадження у Незалежній кваліфікаційній комісії, зокрема після перекладення тягаря доказування на кандидата для спростування попередніх висновків, він подав вичерпні доводи на свій захист і надав низку письмових пояснень. Йому було надано доступ до матеріалів справи, а також до методології, за якою здійснювався розрахунок витрат, що дозволило належним чином підготувати захист. Він мав достатньо часу для подання заперечень. В матеріалах справи відсутні свідчення того, що кандидату бракувало часу або можливостей для належної підготовки; також він не подавав жодних клопотань чи скарг до Комісії або Апеляційної палати з цього приводу. […] Враховуючи всі наведені обставини, Суд дійшов висновку, що порушення статті 6 **параграфу 1** Конвенції у частині забезпечення справедливого розгляду справи не було".[340]

Щодо чинних посадових осіб, Венеціанська комісія також розрізняє фінансові та етичні аспекти. Для фінансових індикаторів достатньо наявності індикатора, як зазначено вище:

"Однак негативне оцінювання чинного посадовця має ґрунтуватися на наявності ознак недоброчесності — наприклад, необґрунтованого майнового стану, навіть якщо не можна безсумнівно довести, що це **майно** має незаконне походження".[341]

"Як слушно зауважує Міністерство юстиції, умова щодо «необґрунтованого майна», яка сама по собі створює презумпцію недоброчесності, передбачає інший особливий розподіл тягаря доведення. Застосування таких презумпцій є допустимим, що неодноразово визнавала Венеціанська комісія. Водночас викликає занепокоєння той факт, що єдиний стандарт «серйозних сумнівів» застосовується до всіх підстав перевірки — і до майнових, і до етичних. Це може бути проблематичним, наприклад, якщо Вища рада правосуддя вирішить звільнити суддю лише на підставі «серйозного сумніву» у його порушенні професійної етики".[342]

---

[339] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, §§ 391-393.
[340] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 332.
[341] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.
[342] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 69.

Водночас, застосування індикатора має спиратися на міцну фактичну основу:

> " […] Стаття 12 також передбачає певні фактичні обставини, які створюють презумпції порушення (наприклад, ситуація з "непоясненим майном", згадана в частині 3 статті 12). Загалом, Венеціанська комісія та Генеральний директорат з прав людини та верховенства права не заперечують проти застосування певних правових презумпцій у контексті боротьби з корупцією, за умови, що ці презумпції є обґрунтованими, підтвержені фактами, і що особа має можливість спростувати ці звинувачення, надавши докази протилежного".[343]

4.1.4. Обгрунтована впевненість: чинні посадові особи (етика)

У сфері етичних порушень серйозних сумнівів недостатньо:

> "[…] застосування стандарту "серйозних сумнівів" до всіх підстав, передбачених статтею 12 [зокрема, етичних], може бути проблематичним, наприклад, у ситуації, коли Вища рада магістратури (ВРМ) ухвалює рішення про звільнення судді на підставі "серйозного сумніву" у порушенні ним правил професійної етики".[344]
>
> "Занепокоєння Венеціанської комісії викликає саме ухвалення рішень ВРМ/ВРП на підставі стандарту "серйозних сумнівів"".[345]
>
> " ВРМ/ВРП не є кримінальними судами, а отже, не зобов'язані дотримуватися найвищих стандартів доказування, як це передбачено для кримінального провадження. Однак перевірка доброчесності має радше дисциплінарний (або квазі-дисциплінарний) характер".[346]
>
> "У зв'язку з цим було б доцільно, аби ВРМ/ВРП ухвалювали рішення на основі послідовної впевненості".[347]

Допускається різниця у порогах доказування між органом перевірки (Комісії) та органом, який ухвалює остаточне рішення про звільнення (ВРМ/ВРП), за умови, що для остаточного рішення використовується саме стандарт обґрунтованої впевненості:

> "Комісія з оцінки готує негативний висновок у разі наявності "серйозних сумнівів" щодо вчинення суддею чи прокурором певного порушення. Цей стандарт означає, що висновки Комісії не встановлюють вини особи й не тягнуть за собою юридичної відповідальності — що зазвичай вимагало б вищого стандарту доказування. Такий підхід частково зменшує ризик суперечностей між висновками Оціночної комісії та рішеннями інших адміністративних або судових органів.
>
> Однак така конструкція породжує додаткові запитання. Насамперед, чи застосовується стандарт "серйозних сумнівів" виключно до роботи Оціночної комісії, чи також має застосовуватися ВРМ/ВРП, яка ухвалює остаточне рішення про звільнення судді […]. Враховуючи, що негативний висновок Оціночної комісії, підтверджений ВРМ/ВРП, веде до звільнення **судді**, що за наслідками є співмірним із найтяжчими дисциплінарними санкціями або

[343] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 52.
[344] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 69.
[345] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 68.
[346] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 67.
[347] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 67.

навіть вироком за тяжкий злочин, застосування до цього рішення стандарту "серйозних сумнівів" викликає сумніви.

Отже, було б доцільно, аби ВРМ/ВРП застосовували вищий стандарт доказування — "обґрунтовану впевненість", залишаючи "серйозні сумніви" як робочий стандарт лише для Комісії. […] Немає жодних перешкод для законодавця, аби підвищити стандарт доказування і для самої Комісії з оцінки доброчесності. Венеціанську комісію турбує саме застосування "серйозних сумнівів" при ухваленні остаточного рішення про звільнення судді […]. Це особливо проблематично в тих випадках, коли ВРМ ухвалює рішення про звільнення судді лише через "серйозний сумнів" у дотриманні ним професійної етики".[348]

4.2. Втрачені докази

a. Кандидати

Ключовим у цьому питанні є таке положення Венеціанської комісії:

" У системі попередньої перевірки доброчесності рішення про відмову в призначенні кандидата може бути обґрунтоване навіть наявністю обґрунтованих сумнівів, якщо вони випливають із **оцінки ризиків ".**[349]

Якщо кандидат може спростувати сумніви лише за допомогою доказів, які об'єктивно неможливо отримати, ці сумніви все одно вважаються чинними. Якщо на підставі такої оцінки ризик вважається надто високим, кандидата не допускають до посади. У цьому контексті права кандидатів є значно менш захищеними, ніж у чинних суддів.

Наступне твердження Венеціанської комісії також підтверджує підхід, заснований на оцінці ризиків: будь-яка можливість сторонніх осіб заблокувати доступ до доказів може призвести до негативного висновку про кандидата:

"Оцінювання активів кандидатів охоплює й осіб, пов'язаних із кандидатом […]. Слід оцінити, наскільки відповідним і необхідним є визначення кола таких осіб у цьому контексті, а також чи реально можливо охопити це коло в обмежені строки. Чи мають ці пов'язані особи **право не співпрацювати** з органом оцінки? Якщо так — вони фактично отримують повноваження впливати на законні перспективи кандидата. Колишній родич або діловий партнер можуть використати це право, щоб **зашкодити** кандидатові. Якщо ж відповісти на це заперечно, тоді сторонні особи піддаються зайвому втручанню в приватність через процес, який їх особисто не стосується. Тому коло пов'язаних осіб має бути чітко обмежене й обґрунтоване".[350]

b. Посадові особи

ЄСПЛ визнав у одному з рішень, що посадову особу можна визнати такою, що не пройшла перевірку, навіть якщо вона стверджує, що не може надати докази своєї майнової ситуації двадцятирічної давності. Чи поширюється ця практика лише на випадки непоясненого майна — залишається відкритим питанням:

" Суд нагадує, що **строки давності** виконують низку важливих функцій: вони гарантують правову визначеність і завершеність, захищають відповідачів від

[348] CDL-AD(2023)005, Молдова, §§ 63-68.
[349] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.
[350] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 27.

застарілих обвинувачень, які важко спростувати, і запобігають несправедливості, що може виникнути, якщо справу розглядатимуть через десятиліття, спираючись на недостовірні або втрачені докази. Такі строки є звичним елементом внутрішнього законодавства держав-учасниць щодо кримінальних, дисциплінарних та інших правопорушень […].

Однак Суд вважає, що під час оцінювання активів слід враховувати особливості процесів перевірки майнового стану, які широко застосовуються. На думку Суду, з огляду на те, що особисті чи сімейні активи зазвичай накопичуються протягом усього трудового життя, встановлення жорстких часових обмежень для оцінки активів суттєво обмежило б спроможність органів влади оцінити законність усього майна, набутого особою впродовж її професійної кар'єри. У цьому зв'язку оцінювання активів має певні особливості, які відрізняють його від **звичайного дисциплінарного розслідування**, що вимагає надання державі-відповідачеві більшої гнучкості у застосуванні строків давності — у спосіб, що відповідає меті відновлення і зміцнення довіри громадськості до системи правосуддя та забезпечення високого рівня доброчесності, очікуваного від представників судової влади. Це особливо актуально в контексті Албанії, де попередня перевірка декларацій про майновий стан не була особливо ефективною […]. Зрештою, у такому контексті питання також може полягати в тлумаченні того, коли саме відбулося конкретне дисциплінарне порушення: у момент придбання активу чи на більш пізньому етапі — під час його декларування в черговій декларації про майновий стан. Водночас така гнучкість не може бути необмеженою, і наслідки для правової визначеності та прав позивача відповідно до статті 6 параграфу 1 Конвенції мають оцінюватися в кожному конкретному випадку.

Повертаючись до цієї справи, Суд зазначає, що суддівська кар'єра заявниці розпочалася у 1995 році і **тривала** безперервно до її звільнення з посади у 2018 році. Негативні висновки щодо неї ґрунтувалися як на відомостях, зазначених у її декларації про майновий стан, так і на попередніх майнових деклараціях, поданих нею та її партнером. Метою оцінки активів була перевірка законності джерел набуття активів та співставлення даних декларації з попередніми щорічними майновими деклараціями. Саме з цієї причини органи, які проводили перевірку, використовували як докази попередні щорічні майнові декларації, які вона подавала до HIDAACI [Орган контролю за майновими деклараціями], щоб переконатися, що всі активи, включаючи законні фінансові джерела, які слугували основою для їх придбання, були точно розкриті та обґрунтовані.

У розглядуваній справі посадова особа працювала суддею з 1995 по 2018 рік. Негативні висновки стосувалися як її декларації доброчесності, так і попередніх щорічних декларацій. Метою перевірки було з'ясувати законність джерел надходження активів. Саме тому орган перевірки використовував попередні декларації посадової особи та її партнера. Відомо, що частина майна була набута ще у **1990-х або 2000-х роках**. Зрозуміло, що судді було складно надати підтвердження через значний проміжок часу. Проте ця складність виникла через те, що **вона не задекларувала актив** у момент його придбання. Крім того, у Законі про перевірку передбачено врахування пом'якшувальних обставин, якщо особа об'єктивно **не може надати документ** […]. В її випадку органи перевірки дійшли висновку, що жодних доказів об'єктивної неможливості надано не було […]. Апеляційна палата

також встановила, що навіть за найкращих обставин наданих заощаджень не вистачило б для придбання зазначеного майна […]".

Щодо порушень, допущених третіми особами (наприклад, членами сім'ї), може бути прийнятним не вимагати доказів, якщо з моменту події минуло кілька десятиліть:

> Суд вважає, що звільнення судді з посади виключно через неможливість довести, що її чоловік сплатив податки з частини доходів, отриманих законним шляхом у попередні два десятиліття, без будь-яких ознак її власної недобросовісності чи навмисних порушень, є непропорційним задекларованим легітимним цілям перевірки.[351]

> "Судді та прокурори також повинні мати реальну можливість спростувати презумпцію і зобов'язані мати право посилатися на захист, пов'язаний із "**недоступністю доказів** щодо походження майна", — такий захист має бути передбачений у законі".[352]

Також Венеціанська комісія наголошувала:

> Крім того, частину шосту статті 14 Закону було доповнено новим положенням, згідно з яким, якщо відповідний суддя або прокурор не може отримати доступ до інформації, що має значення для оцінювання, він або вона може повідомити про цю обставину орган, що здійснює перевірку. Після отримання такого повідомлення орган перевірки оцінює обґрунтованість зазначених у ньому підстав у кожному конкретному випадку. Це нововведення покликане захистити суддю або прокурора у разі, якщо вони не можуть надати документ через його **втрату, знищення, конфіденційність** або з інших причин, що роблять його недоступним.[353]

4.3. Res judicata

4.3.1. Врахування раніше ухвалених рішень («incoming» res judicata)

a. Кандидати

Щодо кандидатів немає прямих положень. Водночас ключовим залишається таке формулювання Венеціанської комісії:

> "У системі попередніх перевірок доброчесності рішення не приймати кандидата може бути обґрунтоване самими лише сумнівами, на підставі **оцінки ризиків".**[354]

Кандидат міг бути виправданий у кримінальному провадженні або у дисциплінарній справі. Водночас виправдання могло бути зумовлене недостатністю доказів. Таким чином, попри наявне рішення, воно не заважає ухвалити негативне рішення у процедурі перевірки доброчесності, якщо наявні матеріали дають підстави для сумнівів.

b. Посадові особи

З посиланням на принцип res judicata, Венеціанська комісія вказує, що органи, які здійснюють перевірку вже призначених посадових осіб

[351] Севдарі проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, § 96.
[352] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 74.
[353] CDL-AD(2023)035, Молдова, §§ 10-11.
[354] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.

"**не можуть ігнорувати рішення** судів, які набрали законної сили – наприклад, вироки про виправдання судді або прокурора у справі про корупцію чи рішення про скасування дисциплінарного стягнення".[355]

"повторне відкриття дисциплінарної справи може бути виправдане лише у виняткових випадках (наприклад, у разі виявлення нових обставин, зокрема після рішення ЄСПЛ). […] Венеціанська комісія наголошує, що таке повторне відкриття має відбуватися **лише у виняткових випадках** і згідно зі **встановленою процедурою**, щоб уникнути паралельного розгляду одного і того ж питання в межах як процедури перевірки, так і національного механізму, передбаченого для таких випадків".[356]

4.3.2. Недопустимість підриву чинності остаточних рішень («outgoing» res judicata)

Процедура перевірки також може впливати на рішення інших органів, навіть якщо вони вже набули чинності. Венеціанська комісія наголошує, що такий вплив повинен бути обмежений винятковими випадками (так званий принцип res judicata для «вихідних» рішень).

"Венеціанська комісія зазначає, що на практиці це фактично дозволяє комісіям поновлювати будь-які дисциплінарні справи (навіть дуже давні), що шкодить принципу правової визначеності та може розглядатися як підрив конституційної ролі ВРС/ВРП (Вищої ради суддів / Вищої ради прокурорів). Знову ж таки, поновлення дисциплінарної справи може бути виправданим **лише у виняткових випадках** (наприклад, у разі виявлення нових обставин, зокрема після рішення ЄСПЛ), але запропоноване формулювання залишає комісіям надто широкі повноваження. Венеціанська комісія ще раз підкреслює, що поновлення має бути можливим лише у виняткових випадках і здійснюватися за передбаченою процедурою, щоб уникнути паралельного розгляду однієї і тієї ж справи у межах процедури перевірки та інших національних процедур".[357]

"Висновки Комісій з оцінки доброчесності не повинні підривати **авторитет** остаточних судових рішень і мають поважати принцип res judicata, якого дотримано у кримінальних або дисциплінарних провадженнях".[358]

4.4. Повноваження

"Етична рада повинна мати **достатні повноваження** для проведення перевірки. Це має бути прямо передбачено в законі".[359]

5. Захист даних та обмін інформацією

5.1. Інформація з обмеженим доступом

Венеціанська комісія закликає до врегулювання питання захисту інформації з обмеженим доступом. Це нескладно зробити, якщо не потрібно самостійно готувати проєкт

[355] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 54.
[356] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 61.
[357] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 61.
[358] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 62.
[359] CDL-AD(2021)018, Україна, § 65.

відповідного регламенту. Водночас, врегулювання всіх таких аспектів є надзвичайно складним. Жоден із законів про перевірку не містить регулювання, яке хоча б наближалося до рівня, якого вимагає Венеціанська комісія (включно з Регламентом Української консультативної групи експертів[360], розробленим за участю двох членів Венеціанської комісії, у тому числі її Почесного президента, а також Секретаріату). Імовірно, це пов'язано з тим, що такі питання легше вирішуються на практиці, на основі чинних правил, які застосовуються у подібних випадках в адміністративному провадженні або судовому процесі:

> З огляду на широкий обсяг перевірки, яка може охоплювати поведінку, майно, статки та витрати суддів, прокурорів і пов'язаних із ними осіб, у проєкті Закону мають бути чітко визначені обмеження щодо того, яку інформацію може бути запитано та отримано. Зокрема, проєкт не передбачає жодних винятків щодо інформації, яка може мати **самообвинувачувальний** характер, **привілейованої** інформації (що охоплюється захистом "адвокат–клієнт"), а також **медичної** чи іншої конфіденційної інформації приватного характеру. Право на повагу до **приватного** і сімейного життя, гарантоване статтею 28 Конституції та статтею 8 ЄКПЛ, має повною мірою дотримуватись щодо оцінюваних суддів і прокурорів. Комісія та Генеральний директорат з прав людини та верховенства права нагадують, що аналогічне застереження вже висловлювалося у Висновку 2019 року.
>
> Ще одним важливим питанням є доречність інформації, яку запитують і отримують комісії. Необхідно чіткіше визначити, яка саме інформація є релевантною та має доказове значення для встановлення фактів. Крім того, проєкт Закону має виключати будь-яку доказову силу анонімної інформації у межах цього провадження.[361]

5.2. Обмеження мети використання

> "Будь-яка інформація та документи, надані в межах індивідуальної перевірки доброчесності, **не підлягають оприлюдненню** й можуть використовуватися виключно для цілей такої **перевірки**. Має бути чітко визначено, що така інформація або документи не можуть бути безпосередньо використані у кримінальному чи адміністративному провадженні, за винятком випадків надання неправдивих відомостей".[362]
>
> "Інформація, яка не має значення для оцінки або становить державну таємницю і не була розсекречена, або ж **анонімна** інформація, що не підтверджена іншими джерелами, не може використовуватися в процесі оцінювання".[363]
>
> "У випадку Албанії Венеціанська комісія зазначила, що важливою гарантією проти порушення принципу свободи від самообвинувачення було положення про те, що декларації суддів щодо обставин їхньої доброчесності можуть використовуватися лише в межах перевірки й не можуть бути використані в межах кримінального провадження. У випадку Хорватії будь-які виявлені

[360] Положення про Консультативну групу експертів (листопад 2023 року).
[361] CDL-AD(2021)046, Молдова, §§ 85-86.
[362] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 31.
[363] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 24.

проблеми з безпекою можуть тягнути за собою дисциплінарну або кримінальну відповідальність".[364]

5.3. Доступ до даних

ЄСПЛ:

> "Під час провадження у Незалежній кваліфікаційній комісії, особливо після того як тягар доведення було покладено на позивача для спростування попередніх висновків, були подані детальні аргументи на захист і численні письмові пояснення. Позивачу надали доступ до матеріалів справи та методології розрахунку витрат для належної підготовки захисту. Також було надано достатньо часу для подання заперечень. Відсутні ознаки того, що бракувало часу або можливостей для підготовки, оскільки жодних клопотань чи скарг до комісії або Апеляційної палати подано не було".[365]
>
> "Органи перевірки дійшли висновку, що позивач мав, у невизначений період, "неналежні контакти" з "особами", які були пов'язані з організованою злочинністю. Втім, Управління безпеки класифікованої інформації (CISD) посилалося лише на контакт із однією особою — Л.Х. Інформація щодо контактів із іншими особами та обставини, що стосуються цих випадків "організованої злочинності", позивачові не була розкрита. Суд вважає, що за таких умов позивач не мав можливості спростувати ні фактичні твердження, ні їхню правову кваліфікацію для цілей перевірки. […].
>
> Рішення Апеляційної палати не дає підстав вважати, що вона, наприклад, розглядала питання про те, чи можна було б забезпечити захист джерела, вилучивши, наскільки можливо, імена чи інші елементи, які могли б розкрити джерело. […]
>
> Підсумовуючи: оскільки етап перевірки благонадійності ґрунтувався на твердженні, що позивач не задекларував контактів із особами, пов'язаними з організованою злочинністю, Суд доходить висновку, що позивачу не було надано належної можливості заперечити висновки органів перевірки та ефективно захистити свою позицію [...].
>
> Суд доходить висновку, що підхід органів перевірки до оцінки другого компонента процедури перевірки, що призвів до серйозних висновків, на підставі яких було ухвалено рішення про звільнення з посади, не відповідав вимогам справедливого судового розгляду відповідно до статті 6 параграфу 1 Конвенції. Отже, було порушено зазначену статтю щодо цього аспекту перевірки".

У звіті по справі[366] дії албанського органу перевірки охарактеризували як «кафкіанські» (абсурдні): «Загалом, провадження трималося в таємниці не лише від громадськості, а й від обвинуваченої особи […], якій не дозволили ознайомитись з матеріалами справи [...].[367]

Венеціанська комісія:

---

[364] CDL-AD(2022)005, Хорватія, § 30
[365] Xhoxhaj проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 332.
[366] Цей підрозділ значною мірою взято з: Тільман Хоппе, Судді та організована злочинність (2023).
[367] Кафка (1925; видання 2009, Oxford University Press), "Процес", стор. 82.

"Венеціанська комісія рекомендує чітко врегулювати доступ до детальної інформації та результатів перевірки **безпеки** – виключно для дисциплінарних органів, самих суддів і суддів у кримінальних провадженнях. Хоча надання повного доступу до абсолютно всієї інформації, особливо якщо йдеться про таємні джерела, може бути надмірним і нетиповим, необхідно забезпечити, щоб обмеження доступу застосовувались виключно з **міркувань безпеки** та відповідали вимогам справедливого судового розгляду ".[368]

" Право кандидата ознайомитися з "матеріалами оцінювання" має охоплювати всі матеріали, **зібрані** комісією і враховані під час ухвалення рішення".[369]

5.4. Повідомлення інших органів

Венеціанська комісія вважає допустимим інформування дисциплінарних органів про будь-які порушення, пов'язані з недостовірністю у фінансових деклараціях суддів.[370] Принцип обмеження мети обробки даних не заважає органам перевірки повідомляти інші органи:

" У проєкті закону слід передбачити, що будь-яка інформація та документи, отримані Оціночними комісіями, можуть використовуватись виключно з метою перевірки доброчесності та не можуть напряму використовуватись як докази в інших провадженнях з обходом процесуальних гарантій, передбачених для таких процедур. Це, однак, не повинно перешкоджати Оціночним комісіям **інформувати** компетентні органи про факти, які можуть стати підставою для відкриття кримінальних, адміністративних чи інших справ".[371]

"Венеціанська комісія вже визнавала можливість створення належної системи, в якій інформація про помилки або порушення, вчинені суддями, зокрема виявлені під час оцінювання, може бути передана до **дисциплінарного** провадження".[372]

"Рішення Етичної ради (міжнародного органу з перевірки), що чинний член Вищої ради правосуддя не відповідає належним етичним стандартам і критерію доброчесності, або що кандидат не відповідає вимогам, не повинне залишатися без наслідків. Етична рада має бути **зобов'язана передати** свої висновки до Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного антикорупційного бюро для **подальших дій** з метою з'ясування, чи є підстави для вжиття заходів кримінального характеру".[373]

5.5. Електронна комунікація

"Комісія вітає різні положення проєкту закону щодо методів роботи Етичної ради, зокрема можливість брати участь у засіданнях та ухваленні рішень дистанційно, за допомогою **відеоконференцій** та електронних засобів зв'язку.[374]

---

[368] CDL-AD(2022)005, Висновок щодо запровадження процедури поновлення перевірки благонадійності шляхом внесення змін до Закону про суди Хорватії, § 23.
[369] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 32.
[370] CDL-AD(2019)024, Вірменія, § 28.
[371] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 90.
[372] CDL-AD(2022)024, Молдова, § 50.
[373] CDL-AD(2021)018, Україна, § 64.
[374] CDL-AD(2021)018, Україна, § 65.

5.6. Публічні слухання

"На думку Венеціанської комісії та Генерального директорату, слухання з кандидатами не повинні проводитися **публічно**. Публічний формат може відштовхнути не лише кандидатів, яким є що приховувати, але й тих, хто побоюється знову стати об'єктом раніше спростованих звинувачень. Відкриті слухання можуть також знеохотити кандидатів, які не бажають обговорювати особисті або сімейні питання у публічному просторі. […] Якщо (відповідно до переглянутого проєкту) кандидат просить про закрите слухання, але отримує відмову, він має мати можливість **відкликати свою кандидатуру без жодних наслідків**".[375]

"Судді та прокурори мають мати право вимагати **закритого слухання**, і такі запити, як правило, мають задовольнятись".[376]

[…] Пункт 3 статті 16 було змінено. Тепер він передбачає широкі підстави для проведення закритих слухань; суддя/прокурор має право подати запит на закрите слухання, і орган перевірки може відмовити лише за наявності **обґрунтованих причин**. Нова редакція положення враховує відповідні рекомендації".[377]

5.7. Публічність рішень

5.7.1. Позитивний висновок

"У разі допуску кандидата до наступного етапу, процес має залишатися повністю прозорим".[378]

"Комісія та Генеральний директорат рекомендували, щоб звіт комісії, що проводить перевірку не публікувався до моменту, коли Вища рада магістратури або Вища рада прокурорів ухвалить позитивне рішення, або ж це рішення буде підтверджено судом апеляційної інстанції**".**[379]

5.7.2. Негативний висновок

"Стаття 1087 також передбачає, що "Консультативна група оприлюднює свої рішення щодо кандидатів, які отримали оцінку «не відповідає вимогам» за критеріями високих моральних якостей або визнаного рівня правової компетентності, без зазначення мотивів такого рішення. Рішення із зазначенням мотивів публікуються лише на запит самого **кандидата**". Венеціанська комісія вітає це положення, яке забезпечує належний баланс між потребою в прозорості та повагою до приватного життя (зокрема, для уникнення створення ефекту стримування для потенційних кандидатів").[380]

"Нарешті, з огляду на вищезазначену рекомендацію про надання Вищій раді магістратури повноважень ухвалювати рішення у процедурі позасудового оцінювання, слід також зазначити, що негативний висновок комісії з оцінки доброчесності не повинен бути оприлюднений до ухвалення відповідного

[375] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 33.
[376] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 25.
[377] CDL-AD(2023)035, Молдова, § 16.
[378] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 33.
[379] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 25.
[380] CDL-AD(2023)022, Україна, § 33.

рішення Вищою радою магістратури, або до підтвердження такого рішення апеляційною інстанцією у разі оскарження, аби не завдати шкоди репутації судді до ухвалення остаточного рішення".[381]

"Крім того, публічність слухання не обов'язково означає, що висновок за результатами оцінювання — особливо негативний — також має бути відкритим для загалу на цьому етапі. Раніше Венеціанська комісія зазначала у схожому контексті, що "негативний вплив від публікації для репутації особи навряд чи можна усунути шляхом подальшого виправлення, і в постраждалої особи відсутні засоби захистити себе від таких наслідків. Така публікація може бути виправданою в демократичному суспільстві лише після остаточного підтвердження фактів. Отже, оприлюднення має відбуватись лише **після відповідного рішення суду**".[382]

6. Орган, який проводить перевірку

6.1. Кандидати

6.1.1. Не «трибунал»

Процедура участі не є судовим процесом:

«Стаття 6 також не застосовується до **звітів** про **розслідування,** спрямованих на встановлення та документування фактів, які згодом можуть бути використані як підстава для ініціювання дій **інших** компетентних **органів** – прокурорських, регуляторних, дисциплінарних або навіть законодавчих (навіть якщо ці звіти можуть завдати **шкоди репутації** відповідних осіб) [...]".[383]

Таким чином, створення органу, що здійснює перевірку, підпорядковується лише загальним принципам верховенства права (наприклад, законності), але не критеріям справедливого судового розгляду (наприклад, незалежності).

6.1.2. Міжнародні члени та члени-представники громадських організацій

a. Залучення

«На думку Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципу верховенства права (DGI), для проведення успішного та надійного виняткового оцінювання або перевірки суддів участь міжнародних експертів, у яких відсутні національні **інтереси** та які не залучені до національних конфліктів, є вкрай бажаною».[384]

«Відповідно до проєкту статті 11§4, комісія з проведення попереднього відбору складатиметься з трьох **міжнародних** експертів і трьох представників **ГО**. Хоча проєкт статті 11§7 передбачає, що ВРМ [Вища рада магістратури] «приймає рішення про переможців відбору і пропонує Президенту Республіки

[381] CDL-AD(2019)020, Молдова, § 73.
[382] CDL-AD(2014)044, Україна, § 99; CDL-AD(2023)005, Молдова, § 94.
[383] ЄСПЛ, Керівництво щодо статті 6 Європейської конвенції із прав людини «Право на справедливий судовий розгляд» (цивільний процес), оновлено 31 серпня 2022 року, § 5.
[384] CDL-AD(2022)023, Україна, § 53.

Молдова призначити або ... перевести номінованих кандидатів», ВРМ по суті **виключається** з дуже важливої процедури попереднього відбору, а її роль обмежується призначенням лише трьох представників ГО. У цьому контексті слід нагадати, що згідно зі статтею 121 Конституції ВРМ є «гарантом незалежності судової влади», а згідно зі статтею 123§1 Конституції, ВРМ «забезпечує [з-поміж іншого] призначення, переведення, відрядження» суддів.

Під час візиту до Кишиніва делегацію Венеціанської комісії поінформували про те, що процедура перевірки ВРМ була завершена і що ВРМ розпочала свою роботу. Влада у своїх коментарях від 29 вересня 2023 року повідомила, що Рада з відбору та оцінки суддів ВРМ ще не функціонує. Венеціанська комісія та DGI [Генеральний директорат з прав людини та принципу верховенства права] вітають заяву влади про те, що як тільки Рада запрацює, обов'язки комісії з попереднього відбору перейдуть до неї. [...]

Питання залучення міжнародних експертів потребує окремого розгляду. **Участь іноземців** в антикорупційних питаннях не є чимось незвичайним у міжнародному контексті. Іноді вважається, що лише залучення міжнародних членів може забезпечити довіру громадян до неупередженості процесу. Венеціанська комісія раніше підтримувала це як **винятковий** захід, у тому числі в Республіці Молдова. Зокрема, відбір кандидатів на посаду члена ВРМ здійснювався Комітетом із проведення оцінювання, який має змішаний склад – із трьома членами, запропонованими «партнерами з розвитку» Республіки Молдова.[385]

b. Часові рамки

«Венеціанська комісія та DGI вважають, що залучення «міжнародних експертів, делегованих партнерами з розвитку» до процедури попереднього відбору є винятковим заходом і тому має бути обмежене **в часі**. У своїх письмових коментарях органи влади зазначили, що участь партнерів із розвитку відповідає практиці, передбаченій Законом про попередню перевірку. У своїх письмових зауваженнях органи влади зазначили, що ВРМ може додати критерії уточнення відбору у відповідному нормативному акті. На думку Венеціанської комісії та DGI, партнери з розвитку повинні запрошувати до участі в конкурсі відповідних кандидатів, які можуть бути номіновані ними, та проводити конкурсний відбір найбільш підходящих кандидатів відповідно до критеріїв, які повинні бути визначені заздалегідь. Важливо забезпечити високу прозорість на всіх етапах процедури призначення, при цьому слід уникати політичного втручання в цю процедуру. Це стосується, **з урахуванням відповідних змін,** і представників ГО, які, відповідно до законопроєкту, будуть призначатися ВРМ».[386]

c. Вирішальний голос

«Комісія позитивно відзначає те, що проєкт змін передбачає, що як рішення щодо моральних якостей, так і рішення щодо професійної компетентності кандидатів приймаються, чи то окремо, чи то спільно, використовуючи модель голосування, яка надає членам, призначеним за міжнародною квотою,

[385] CDL-AD(2023)032, Молдова, §§ 52-55.
[386] CDL-AD(2023)032, Молдова, § 56.

вирішальний голос і що ці рішення призведуть до остаточного виключення такого кандидата з процесу відбору».[387]

«Венеціанська комісія позитивно відзначила значні вдосконалення, запропоновані у відповідь на її ключові рекомендації, такі як [...] **право вирішального голосу** для міжнародних членів загалом під час голосування та у випадках, коли голоси розділилися порівну, у процедурах з оцінювання доброчесності та професійної компетентності [...]».[388]

«Проєкт статті 91-1(11) передбачає, що рішення Етичної ради вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало щонайменше чотири члени Етичної ради, за умови, що **три міжнародні** експерти належать до такої більшості. Під час віртуального візиту деякі співрозмовники виступали за альтернативну систему, відповідно до якої міжнародний експерт (міжнародні експерти) матиме (матимуть) вирішальний голос у разі рівного розподілу голосів (3-3).

Венеціанська комісія та Директорат відзначають, що і законопроєкт, і альтернативна система, схоже, діють на основі припущення, що міжнародні експерти працюють **єдиним блоком,** що те саме стосується трьох членів, призначених Радою суддів, і що ці два блоки на практиці займатимуть протилежні позиції у блоці. Враховуючи той факт, що члени Етичної ради будуть засідати в Раді особисто, це припущення видається **спекулятивним**.

Правило, що вимагає голосування всіх трьох міжнародних членів за рішення Етичної ради, фактично надає кожному з них **право вето**. Це може легко призвести до повного **блокування** роботи Етичної ради, і цього слід уникати. У правилах можна було б передбачити, що рішення Етичної ради вважаються прийнятими, якщо за них проголосували чотири члени, і що серед цих чотирьох членів має бути щонайменше двоє міжнародних експертів.

До того ж, видається доцільним врегулювати ситуацію голосування з однаковою кількістю голосів (3:3 або 2:2), яке однаково може заблокувати роботу Ради на довший період часу. Одним із рішень могло би бути передбачення того, що в такому випадку голосування проводиться повторно через певний період часу, визначений у законі, щоб дати можливість членам Етичної ради обговорити такий випадок і дійти згоди. Повторне голосування могло би потенційно подолати рівний розподіл голосів, але якщо цього не станеться, то перевагу має отримати голос групи, яка включає щонайменше два голоси міжнародних експертів.

У коментарях стверджується, що правило, згідно з яким у разі рівного розподілу голосів переважним є голос групи, в якій є щонайменше два голоси міжнародних експертів, призведе до повного контролю над прийняттям рішень в Етичній раді з боку **міжнародних експертів.** Їхні три представники могли б приймати будь-які рішення без урахування думки національних членів. Конституційність цієї норми є сумнівною, оскільки вона суперечить принци**пу суверенітету.**[389] Рада суддів може відмовитися призначати своїх

[387] CDL-AD(2023)022, Україна, § 24.
[388] CDL-AD(2023)042, Україна, § 7.
[389] Як завжди, Венеціанська комісія не аргументує свої висновки, що суперечить її власному постійному заклику до того, що лише вмотивовані рішення відповідають принципу верховенства права. Водночас, варто зазначити, що принципово протилежну позицію зайняли три експерти, зокрема, президент Міжнародної асоціації суддів, Хупер/Хоппе/Матос, «Довіряти означає обирати» (2021 рік), англійською мовою: українською мовою.

представників, якщо ця норма буде прийнята, і процес відбору буде позбавлений легітимності. Міжнародних прецедентів такої процедури не існує.

Однак Венеціанська комісія та DGI вважають за необхідне, щоб після повторного голосування переважну силу мав голос групи, яка має щонайменше **два голоси міжнародних** експертів**.** Це не лише важливо для забезпечення довіри до судової влади в Україні, але й прийнятно з точки зору національного суверенітету. І справді, щодо нинішніх членів ВРП, то вони будуть лише відсторонені від виконання своїх обов'язків, а рішення про звільнення залишиться за органом, який їх призначив.

Зрештою, всі рішення Етичної ради, як щодо кандидатів, так і щодо чинних членів ВРП, можуть бути оскаржені до Верховного Суду. Відтак, остаточне рішення в усіх випадках залишається за національним органом.

Існують й інші можливі **альтернативи** запропонованому вище механізму із запобігання проблемних ситуацій, включно з, наприклад, додаванням **7-го члена** до Етичної ради із метою уникнення рівного розподілу голосів».[390]

6.2. Посадові особи

6.2.1. Судовий орган

Для посадових осіб створення органу, що проводить перевірку, може бути питанням статті 6 ЄКПЛ про справедливий судовий розгляд. Тому до нього висуваються інші вимоги, ніж до кандидатів, наприклад, щодо його незалежності.

6.2.2. Спеціальна комісія

ЄСПЛ:

> «Органи, що проводять перевірку, були створені виключно з метою здійснення **перехідного** процесу повторної оцінки [...]. [У зв'язку з цим Суд зазначає, що для цілей частини першої статті 6 орган перевірки **не** обов'язково повинен бути **судом**, інтегрованим до стандартної судової системи. Він може бути створений для розгляду конкретного питання, яке може бути належним чином вирішене поза межами звичайної судової системи».[391]

> «Той факт, що перевірка доброчесності здійснюватиметься не самими **органами самоврядування** судової системи та прокуратури, а радше зовнішнім органом, який буде сформований «**партнерами з розвитку**» Молдови та парламентською більшістю і меншістю, вимагає особливої уваги до дотримання конституційних принципів поділу влади та системи стримувань і противаг».[392]

Венеціанська комісія:

> «Венеціанська комісія наголошує на своїй попередній рекомендації про те, що, якщо припустити, що стаття 6 Європейської конвенції застосовується до процесу перевірки (гіпотеза, яка не є певною, але дуже ймовірною), суддям і

[390] CDL-AD(2021)018, Україна, §§ 46-52.
[391] Джоджай проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 284.
[392] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 16.

прокурорам, які підлягають проходженню перевірки, повинен бути наданий доступ до **суду**, принаймні на рівні апеляційного оскарження».[393]

6.2.3. Міжнародні члени

«Згідно з новою редакцією частити третьої статті 17 Закону, Комісія із проведення оцінювання, до складу якої входять **шість членів**, затверджує звіт про результати оцінювання більшістю голосів від загальної кількості членів комісії, з яких двоє є членами, делегованими **міжнародними** партнерами з розвитку. Ми позитивно відзначаємо прийняття такого формулювання, і воно відповідає відповідній рекомендації Венеціанської комісії та DGI».[394]

6.2.4. Дискваліфіковані члени

Якщо члени комісій, що проводять оцінку, не відповідають вимогам, визначеним законом, ймовірно має місце порушення статті 6 ЄКПЛ, як зазначено у цьому рішенні ЄСПЛ:

«Хоча в компетенцію Суду не входить питання остаточного тлумачення національного законодавства, особливо за відсутності чітких та авторитетних рішень національних судів, видається очевидним, що звільнення Л. Д. з посади судді районного суду Тирани в 1997 році спричинило серйозні питання щодо **законності** його **призначення** Парламентом на посаду судді САП [Спеціальної апеляційної палати], що в подальшому було, зокрема, оскаржено позивачем у межах національного провадження. [...] У світлі вищевикладеного та враховуючи, зокрема, неспроможність національних судів належним чином розглянути відповідні питання Конвенції, підняті позивачем, Суд доходить висновку, що мало місце порушення частини першої статті 6 Конвенції у зв'язку з тим, що Л.Д. входив до складу **колегії** ВАС, яка розглядала справу позивача».[395]

6.2.5. Незалежність

ЄСПЛ визначив елементи незалежного органу із проведення перевірки:

«Починаючи з питання незалежності НКК [Незалежної кваліфікаційної комісії], позивачка висловила заперечення щодо порядку **призначення** членів НКК, а саме їх обрання парламентом у цілому. Суд вважає, що в Європі існує безліч різних систем відбору та призначення суддів, а не єдина модель, яка б застосовувалася до всіх країн. У зв’язку з цим він повторює, що хоча поняття поділу влади між політичними органами уряду та судовою владою набуває все більшого значення в судовій практиці, обрання або призначення суддів виконавчою або законодавчою владою є допустимим відповідно до Конвенції за умови, що після обрання або призначення вони є вільними від впливу або тиску і здійснюють свою судову діяльність повністю незалежно [...].

296. Хоча Суд загалом не має підстав ставити під сумнів спосіб призначення членів НКК, йому, тим не менш, залишається оцінити, чи мала НКК у цій справі «видимість незалежності», як того вимагає практика Суду з точки зору гарантій незалежності від стороннього тиску. Позивачка не змогла

[393] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 64.
[394] CDL-AD(2023)035, Молдова, § 8.
[395] Кані проти Албанії, 4 жовтня 2022 року, 37474/20, §§ 97, 116.

продемонструвати, що члени НКК, які розглядали його справу, отримували будь-які вказівки або зазнавали будь-якого тиску з боку виконавчої гілки влади. Матеріали справи не містять жодних доказів таких вказівок або тиску на комісію з боку виконавчої гілки влади. Той факт, що напередодні оголошення НКК резолютивної частини рішення щодо неї Прем'єр-міністр зробив загальну заяву про хід процесу перевірки в цілому, без будь-якого конкретного посилання або згадки про її справу, не може сприйматися як вказівка або тиск з боку виконавчої гілки влади на органи, що здійснюють перевірку [...]. Заява Прем'єр-міністра містила загальні коментарі про поточний хід процесу і не була спрямована проти конкретної справи чи особи.

Щодо **строку повноважень** членів Суд зазначає, що відповідно до національного законодавства члени НКК мають п'ятирічний строк повноважень, який не може бути поновлений. Суд не вбачає жодних проблем у фіксованій тривалості строку повноважень членів органів, що здійснюють перевірку. Якщо припустити, що встановлений строк був відносно коротким, то це зрозуміло з огляду на надзвичайний характер процесу перевірки, як було додатково наголошено в рішенні Конституційного Суду № 2/2017 [...].

Суд також зазначає, що важливим є **незмінюваність** членів суду протягом строку їхніх повноважень, що вважається наслідком їхньої незалежності [...]. Відсутність будь-якого формального визнання незмінюваності суддів у Законі про проведення перевірки саме по собі не означає відсутність незалежності за умови, що вона визнається фактично та наявні інші необхідні гарантії [...]. З положень Закону про проведення перевірки видно, що це дійсно так. Ані законодавча, ані виконавча гілки влади не можуть вимагати відставку або відсторонення від посади членів органів, що здійснюють перевірку. Розділ 17 Закону про проведення перевірки визначає обмежені випадки, коли вони можуть бути звільнені з посади [...]. Той факт, що вони можуть бути звільнені лише у разі скоєння дисциплінарного проступку в порядку, визначеному законом, не спричиняє сумнівів щодо необхідних гарантій їхньої незмінюваності, які в даному випадку присутні.

Що стосується непредставленості **діючих суддів** у НКК, то Суд дійсно вказав на необхідність забезпечення суттєвого представництва суддів у відповідному дисциплінарному органі [...]. Ця потреба є ще більш важливою у звичайних дисциплінарних провадженнях щодо суддів і прокурорів. Однак, Суд повинен взяти до уваги надзвичайний характер процесу перевірки суддів і прокурорів в Албанії. Цей процес було запроваджено у відповідь на нагальну потребу, за оцінкою національного законодавчого органу, пов’язаній із боротьбою з масштабною корупцією в системі правосуддя. Це передбачає проведення оцінки за трьома критеріями і стосується саме всіх діючих суддів і прокурорів. Саме з цієї причини процес перевірки суддів і прокурорів в Албанії є особливим, і його потрібно розрізняти з будь-яким звичайним дисциплінарним провадженням щодо суддів або прокурорів.

На думку Суду, той факт, що члени НКК **не походили** з числа діючих професійних суддів, **відповідав** духу та меті процесу перевірки, а саме: уникнути будь-яких конфліктів інтересів фізичних осіб та забезпечити довіру громадськості до процесу. Суд також посилається на суворі кваліфікаційні вимоги, яким повинні були відповідати члени НКК [...]. Він зазначає, що ці члени були обрані Парламентом відповідно до процедури, передбаченої

законом [...]. Крім того, статус членів НКК є таким самим, як і статус суддів Верховного Суду [...].

Той факт, що Уряд **преміював** членів НКК за підсумками роботи у 2018 році на знак визнання їхньої роботи, на думку Суду, не є достатнім для того, щоб поставити під сумнів незалежність членів НКК. Суд зазначає, що НКК за законом зобов'язана вирішувати кожну справу по суті незалежно [...] і що, як зазначено вище, позивачка не змогла довести, що члени не діяли незалежно у її справі.

Суд також наголошує на важливості гарантій, викладених у національному законодавстві, а саме, що НКК має повну **дискрецію** у прийнятті рішень щодо своєї **організаційної** структури та персоналу; НКК **не** отримує **інструкцій** або вказівок від виконавчої гілки влади. Крім того, НКК вносить пропозицію щодо виділення Парламентом щорічного **бюджетного** асигнування **без** будь-якого **втручання** з боку виконавчої гілки влади [...]».[396]

6.3. Спільні риси

6.3.1. Бездоганна репутація членів

«Стаття 11§4, що стосується членства у комісії з попередньої перевірки, спричиняє питання щодо ясності. Вона передбачає, що членами комісії «можуть бути особи, які мають кваліфікацію у сфері права... і мають **бездоганну репутацію**». У своїх письмових коментарях органи влади зазначили, що поняття «бездоганна репутація» запозичене із Закону № 26/2022 (про попередню перевірку). Влада може розглянути питання про додавання певних **об'єктивних критеріїв** до вищезазначеного поняття з метою забезпечення юридичної ясності та передбачуваності».[397]

6.3.2. Кворум

«Проєкт статті 11§5 передбачає, що рішення про попередній відбір на першому етапі приймається «більшістю голосів присутніх членів». Комісія та DGI вважають, що з метою забезпечення легітимності та повноважень комісії з проведення попередньої перевірки положення, які мають бути прийняті ВРМ, повинні чітко передбачати **мінімальну кількість** членів, які повинні **брати участь** та **голосувати** у вищезазначеній процедурі, а також необхідний **кворум**».[398]

7. Справедлива процедура

7.1. Кандидати

Відбір кандидатів **не** є «**судовим процесом**». Тому, в принципі, стаття 6 ЄКПЛ не застосовується (див. вище 6.1.1). Крім того, ЄКПЛ не захищає **рівний доступ** до державних посад, на відміну від Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.[399] Тим не

[396] Джонджай проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, §§ 295-302.
[397] CDL-AD(2023)032, Молдова, § 54.
[398] CDL-AD(2023)032, Молдова, § 57.
[399] 1966 року, стаття 25: «Кожен громадянин повинен мати… право і можливість: [...] (c) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

менш, загальні принципи справедливої процедури випливають, принаймні, з наступних трьох:

- Кілька **основоположних прав** визначають адміністративну процедуру, наприклад, недискримінація або свобода вираження поглядів.
- Принципи **верховенства права** впливають на адміністративні процедури, такі як передбачуваність та прозорість.
- Перевірка доброчесності кандидатів може мати **стигматизуючий** ефект подібно до дисциплінарного попередження, наприклад, якщо процедура або результати перевірки є публічними. Тому можна очікувати, що ЄСПЛ розгляне принаймні деякі з аспектів статті 6 ЄКПЛ, що стосуються і кандидатів.

7.2. Посадові особи

7.2.1. Характер: квазідисциплінарний орган

Перевірка не є кримінальною процедурою:

> «ВРМ/ВРП не є кримінальними судами, а тому **не** зобов'язані використовувати цей **найвищий** стандарт доказування під час перевірки, яка має радше дисциплінарний (або **квазідисциплінарний**) характер».[400]

> «Венеціанська комісія підтверджує свою попередню рекомендацію про те, що, якщо припустити, що **стаття 6** Європейської конвенції **застосовується** до процесу перевірки (гіпотеза, яка не є певною, але **дуже ймовірною**), суддям і прокурорам, які підлягають перевірці, повинен бути наданий доступ до суду, принаймні, на рівні апеляційної інстанції».[401]

> «У справі «Матижек проти Польщі» (Matyjek v. Poland) ЄСПЛ встановив, що **стаття 6 Конвенції** була застосовна в **кримінальному** сенсі до процесу перевірки в Польщі. Для того, щоб дійти такого висновку, Суд зазначив, що Кримінально-процесуальний кодекс Польщі був застосовний у провадженні, в якому особа була «обвинуваченою», зокрема, у недостовірному декларуванні, та характер порушення був подібний на кримінальний злочин недостовірного декларування, а також санкція у вигляді заборони обіймати державні посади протягом 10 років була суворою за своїм характером і наслідками».[402]

7.2.2. Стаття 6 ЄКПЛ: виключно цивільний процес

Кримінальна частина статті 6 ЄКПЛ (презумпція невинуватості тощо) не поширюється на дисциплінарні заходи щодо суддів, навіть у разі звільнення:

> «Санкція, застосована до позивача, була класичним дисциплінарним заходом за професійний проступок і з точки зору національного законодавства протиставлялася кримінально-правовим санкціям за ухвалення суддею завідомо неправосудного рішення [...]. Тут також доречно зазначити, що звільнення позивача з посади судді формально не перешкоджало йому практикувати право в іншій якості в межах правничої професії. [...] З огляду на вищевикладене Суд вважає, що факти цієї справи не дають підстав для

[400] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 67.
[401] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 64.
[402] CDL-REF(2022)005, Косово, стор. 235.

того, щоб дійти висновку, що справа про звільнення позивача пов'язана з визначенням кримінального обвинувачення у розумінні статті 6 Конвенції. Відповідно, ця стаття не може бути застосована в її кримінальній частині».[403]

7.2.3. Принцип «Ne bis in idem»?

Одна дія може порушувати кілька індикаторів. Перевірка не є кримінальною процедурою:

> «ВРМ/ВРП не є кримінальними судами, а тому не зобов'язані використовувати цей найвищий стандарт доказування під час перевірки, яка має радше дисциплінарний (або **квазідисциплінарний**) характер».[404]

Таким чином, принцип «ne bis in idem» (неможливість притягнути до відповідальності двічі за одне й те саме правопорушення) не застосовується: Не існує «idem» (однакової процедури).

7.2.4. Презумпція невинуватості

Венеціанська комісія:

> «Перевірка може відбуватися паралельно з перевіркою доброчесності та розслідуванням кримінальних правопорушень, але кожна з цих процедур переслідує різні **цілі** і має різні **процесуальні** та правові особливості».[405]

Венеціанська комісія не згадує про один важливий аспект у зв'язку із цим. Негативні результати перевірки можуть вплинути на презумпцію невинуватості в подальшій кримінальній процедурі. Інакше кажучи: врахування певного порушення може бути неможливим доти, доки кримінальне провадження щодо цього порушення ще триває. Це випливає із внесенням відповідних змін із рішення ЄСПЛ щодо впливу дисциплінарного рішення на кримінальне провадження:

> «У цій справі Суд зазначає, що скарга позивача стосується його **звільнення** з **поліції** і того, як його заперечення щодо повідомленого порушення його права на презумпцію невинуватості було розглянуто адміністративними судами, які переглядали його звільнення. Для того, щоб визначити застосовність пункту 2 статті 6 до відповідних аспектів у цій справі, Суд вважає за необхідне нагадати послідовність подій у національному провадженні. Суд зазначає, що дисциплінарне провадження щодо звільнення позивача відбувалося **паралельно** з **кримінальним провадженням** проти нього. Обидва провадження були порушені проти позивача за підозрою у вчиненні ним кримінальних правопорушень. Суд також зазначає, що адміністративні суди, які переглядали дисциплінарне стягнення, приділили значну увагу тому, чи дійсно позивач вчинив правопорушення у вигляді незаконного позбавлення волі, пограбування та замаху на зґвалтування, в яких його звинувачували і щодо яких проти нього тривало кримінальне провадження. У зв'язку з цим, коли адміністративний суд Самсуна виніс своє рішення 29 вересня 2005 року, кримінальний суд ще не виніс рішення щодо кримінальних звинувачень, які випливають з тих самих фактів і за тими **самими обвинуваченнями**, що були предметом кримінального провадження. Подібним чином, коли 10 квітня 2007 року Вищий

[403] Олександр Волков проти України, 27 травня 2013 року, 21722/11, §§ 93-95.
[404] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 67.
[405] CDL-AD(2022)011, Косово, § 9.

адміністративний суд відхилив апеляційну скаргу позивача, кримінальне провадження все ще перебувало на розгляді в Касаційному суді, який переглядав вирок кримінального суду першої інстанції від 21 березня 2006 року, яким позивача було частково виправдано за обвинуваченням у незаконному позбавленні волі та розбої і частково засуджено за перекваліфікованим обвинуваченням у нанесенні побоїв та тілесних ушкоджень. Таким чином, коли адміністративні суди переглядали рішення про звільнення позивача, остаточного рішення у кримінальному провадженні ще не було винесено. Інакше кажучи, початкове право позивача **вважатися невинуватим** доти, доки його вину не буде доведено в контексті висунутих проти нього кримінальних обвинувачень, залишалося чинним відповідно до першого аспекту з частини другої статті 6 Конвенції. Беручи до уваги те, коли було зроблено оскаржувану заяву, та скаргу позивача на те, що його **вважали винним** до того, як його вину було доведено, Суд обмежиться розглядом першого аспекту частини другої статті 6 Конвенції. [...] Таким чином, Суд може оцінити в рамках першого аспекту, чи порушило мотивування, використане в дисциплінарному провадженні до винесення остаточного рішення в кримінальному провадженні, право позивача на презумпцію невинуватості. У результаті цього частина друга статті 6 є застосовною у контексті дисциплінарного провадження, про яке йдеться. Таким чином, заява не є несумісною з огляду на обставини, пов'язані із предметом розгляду з положеннями Конвенції. [...]

Суд вважає, що адміністративний суд Самсуна, залишивши в силі рішення Вищої адміністративної ради, **визнав вину** позивача до того, як вона була доведена відповідно до закону, і що, крім того, 10 квітня 2007 року Вищий адміністративний суд не виправив формулювання попереднього суду в апеляційній інстанції, незважаючи на обов'язок дотримуватися права позивача на презумпцію невинуватості щодо кримінального провадження, яке все ще тривало [...]. Відповідно, мало місце **порушення** частини другої статті 6 Конвенції».[406]

7.2.5. Самозвинувачення

Венеціанська комісія:

«З огляду на те, що стаття 6 § 2 ЄКПЛ в принципі не застосовується до дисциплінарних проваджень, виникає питання, чи може **інформація,** надана суддями в анкеті, бути використана як доказ у **кримінальному провадженні**. Кілька співрозмовників доповідачів відповіли на це питання негативно, але правові підстави для такої оцінки залишаються невизначеними і тому потребують уточнення».[407]

7.2.6. Слухання

ЄСПЛ:

«Хоча **зобов'язання** проводити слухання не є **абсолютним,** Суд постановив, що в контексті дисциплінарного провадження щодо суддів, з огляду на те, що стоїть на кону, а саме вплив можливих покарань на життя і кар'єру

[406] Кемаль Кошкун проти Туреччини, 28 березня 2017 року, 45028/07, § 44.
[407] CDL-AD(2022)005, Хорватія, § 30.

відповідних осіб та їхні фінансові наслідки, повна відмова від проведення усного слухання має бути **винятковим** заходом і має бути належним чином обґрунтованим з огляду на прецедентне право».[408]

7.2.7. Реалістичні строки

Орган, що проводить перевірку, повинен давати суддям більше, ніж «лише **три дні** на подання доказів»:

> «Зазначається, що позивачу було надано **три дні –** з 3 по 6 липня 2018 року, для коригування свого захисту шляхом подання письмових зауважень та надання доказів щодо зміненої фінансової оцінки НКК (див. пункт 20 вище). Суд погоджується з ним, що, зважаючи на характер та обсяг піднятих фактичних та юридичних питань, цей строк видається досить **коротким.** Однак у червні 2018 року НКК вже надав позивачу продовження строку на його прохання [...]; йому було надано можливість ознайомитися з матеріалами справи, подати клопотання та долучити докази. Позивач **не клопотав** про подальше продовження строку, встановленого на 6 липня 2018 року, та/або про відкладення слухання, призначеного на 10 липня 2018 року».[409]

7.2.8. Оперативність

a. Принцип

> «Також зазначається, що, на відміну від проєкту статті 12, проєкт статті 11 не містить кінцевих строків для відбору та процедури прийняття відповідного рішення. Комісія та DGI із задоволенням відзначають коментарі органів влади від 29 вересня 2023 року, згідно з якими НКК може встановити загальний кінцевий строк та проміжні строки для етапів попереднього відбору, щоб керувати процесом відбору кандидатів та забезпечити його **якнайшвидше** проведення».[410]

> «Однак для Комісії очевидно, що процес перевірки повинен бути проведений **якомога оперативніше,** забезпечуючи при цьому справедливий розгляд кожної справи. Необхідно знайти відповідні способи і, за необхідності, змінити їх, щоб цей процес не перешкоджав функціонуванню судових установ Албанії. Комісія не може не рекомендувати **прискорити** і оптимізувати процес перевірки, розуміючи, що перевірка на рівні Незалежної кваліфікаційної комісії, а також Спеціальної апеляційної колегії повинна і надалі застосовуватися в узгодженому порядку».[411]

b. Виключення поданих із запізненням доказів

> «До частини 5 (d) статті 16 було внесено зміни. Попередня редакція цього підпункту дозволяла судді/прокурору, який підлягає перевірці, надавати додаткову інформацію під час судового засідання **лише** у випадку, якщо він/вона «не мав/ла можливості зробити це **раніше**». В остаточному тексті останню умову було вилучено, що звільняє суддю/прокурора від обов'язку **обґрунтовувати**, чому він/вона не могли надати ці докази **раніше**.[412]

---

[408] Джонджай проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 340.
[409] Танза проти Албанії, 4 липня 2023 року, 41047/19, § 98.
[410] CDL-AD(2023)032, Молдова, § 58.
[411] CDL-AD(2020)010, § 83.
[412] CDL-AD(2023)035, Молдова, §§ 10-11.

Важливо підкреслити, що попередня заява **не є** або не повинна сприйматися як **стандарт**, встановлений Венеціанською комісією. **Усі регламенти** щодо проведення міжнародної перевірки до цього часу містили подібну норму щодо недопущення доказів, які вперше подаються на слуханнях без обґрунтування. Для всіх членів органів, які здійснюють перевірку, завжди було очевидно, що в іншому випадку кандидати або суб'єкти перевірки зловживатимуть можливістю отримати нові докази, щоб спричинити проведення нескінченних циклів нових слухань. Це стосується і Регламенту української Дорадчої групи експертів[413], розробленого за участю **двох членів** Венеціанської комісії, включно з її Почесним президентом, а також за допомогою Секретаріату). Це був один із ключових уроків, винесених уже з першого міжнародного конкурсу (перевірки кандидатів до Вищого антикорупційного суду України), який здебільшого вважається успішним. У цьому контексті слід також зазначити, що ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що

> «важливість здійснення правосуддя **без затримок,** які можуть поставити під загрозу його ефективність та довіру до нього».[414]

Хоча перевірка не обов'язково є «правосуддям» у розумінні статті 6 ЄКПЛ, оперативність є як мінімум настільки ж актуальним питанням для перевірки, тим більше враховуючи, що вона має бути винятковим заходом, обмеженим у часі («надзвичайним і чітко тимчасовим»).[415]

8. Наслідки

8.1. Кандидати

8.1.1. Виключення кандидатів

> «Венеціанська комісія позитивно відзначає, що у відповідь на її рекомендацію проєкт змін чітко передбачає, що «невідповідні» кандидати **виключаються** з подальшого розгляду за результатами оцінки доброчесності та професійної компетентності. [...] Ці рішення призведуть до остаточного виключення такого кандидата».[416]

8.1.2. Позитивний результат перевірки ≠ призначення

> «Етична рада не має повноважень вирішувати, хто з кандидатів, які відповідають критеріям професійної етики та доброчесності, заслуговує бути обраним (призначеним), а хто ні. Її повноваження обмежуються оцінкою професійної етики та добросовісності. Тому Етична рада має подавати органам, які обирають (призначають) членів ВРП [Вищої ради правосуддя], список, до якого входять всі кандидати, які відповідають критеріям професійної етики та доброчесності».[417]

---

[413] Положення про Дорадчу групу експертів (листопад 2023 року).
[414] Скордіно проти Італії [Велика Палата], 36813/97, § 224 (щодо статті 6 ЄКПЛ, цивільна справа).
[415] CD-AD(2015)045, Албанія, § 100.
[416] CDL-AD(2023)022, Україна, § 22, 24.
[417] CDL-AD(2021)018, Україна, § 43.

8.1.3. Доброчесність: відсутність балів та рейтингу

> «Кандидати **або** відповідають критеріям доброчесності, **або** ні. Кандидати **не можуть** бути більш чи менш доброчесними, а тому **не можуть** бути включені до рейтингу за критерієм доброчесності. Наділення Етичної ради такими дискреційними повноваженнями [тобто вирішувати не включати до списку усіх кандидатів, які відповідають критеріям професійної етики та доброчесності, і відтак готувати рейтингу і виокремлювати найкращих] створює ризик свавілля, оскільки таке ранжування не може ґрунтуватися на об'єктивних критеріях та конкуренції між кандидатами. Це від самого початку ставить під сумнів репутацію та функціонування такої Етичної ради».[418]

> «Лише кандидати, які успішно пройшли оцінювання органом зі змішаним складом, можуть бути призначені компетентним органом, відповідальним за призначення, який не буде готувати **рейтинг** кандидатів, а просто констатуватиме, чи можуть вони податися, чи ні».[419]

Ця заява Венеціанської комісії відповідає Бангалорським принципам поведінки суддів. Як зазначено в Коментарі до Бангалорських принципів:

> «Не існує **ступенів** доброчесності [...]. Доброчесність є абсолютною».[420]

8.1.4. Професійна компетентність: формування рейтингу

> «Венеціанська комісія **не рекомендувала** формування **рейтингу** кандидатів, хоча вона запропонувала створити три категорії кандидатів: «дуже підходящі», «підходящі» та «не підходящі».»[421]

> «Стаття 108-7 Закону «Про Конституційний Суд України» зазначає, що **результати** рейтингового голосування кожного члена ДГЕ [Дорадчої групи експертів] є **публічно доступними**, фіксуються поіменно та оприлюднюються на офіційному вебсайті Конституційного Суду. Венеціанська комісія доходить висновку, що ця рекомендація була виконана».[422]

8.2. Посадові особи

8.2.1. Звільнення

Практика ЄСПЛ:

> «Суд не може не звернути увагу на те, що в такому випадку могла б бути належним чином розглянута менш серйозна форма дисциплінарної відповідальності, поза межами процесу перевірки. Крім того, будь-які ознаки ухилення від сплати податків могли би бути предметом розслідування відповідних органів. Тим не менш, конкретні обставини справи повинні бути враховані для того, щоб оцінити пропорційність **найбільш серйозного** стягнення – звільнення з посади. У справі позивача це конкретне стягнення

[418] CDL-AD(2021)018, Україна, § 42 .
[419] CDL-AD(2020)022, Україна, § 71.
[420] UNODC, Коментар до Бангалорських принципів поведінки суддів (2007 рік), § 101 (с. 79).
[421] CDL-AD(2023)022, Україна, § 25.
[422] CDL-AD(2023)042, Україна, § 13.

тягнуло за собою **довічну заборону** на повернення до системи правосуддя відповідно до Закону про статус суддів і прокурорів [...].

З огляду на вищевикладене, Суд вважає, що на підставі загальної оцінки конкретних обставин справи, звільнення позивачки, засноване, по суті, на тому, що вона не змогла довести, що її чоловік сплатив податок з деяких своїх доходів від законної діяльності протягом попередніх двох десятиліть, і за відсутності будь-яких ознак недоброчесності або навмисних порушень із боку самої позивачки, було **непропорційним** законним цілям, які переслідував процес перевірки.

Відповідно, мало місце **порушення** статті 8 **Конвенції** щодо звільнення позивачки з посади».[423]

«Органи, які проводили перевірку, вважали, що висновки, пов'язані з оцінкою фінансового стану, виправдовують звільнення позивачки **з посади.** Вивчивши наявні матеріали, Суд не має підстав відступати від цих висновків. Він вважає, що причини, наведені органами перевірки для обґрунтування звільнення позивачки з посади за цією статтею, були як релевантними, так і достатніми, і що за обставин справи це було пропорційним законним цілям, передбаченим статтею 8 Конвенції [...]»[424]

«Незважаючи на вищенаведені причини щодо оцінки професійної компетентності позивачки, Суд вважає, що висновки, зроблені Апеляційною палатою щодо оцінки фінансового стану, як описано в пунктах 407-09 вище і взяті в сукупності, були достатньо серйозними відповідно до національного законодавства і самі по собі могли б **обґрунтувати звільнення** позивачки з посади».[425]

Венеціанська комісія:

«Запровадження процедури, яка може призвести до звільнення діючого члена ВРП [Вищої ради правосуддя], який буде визнаний таким, що не відповідає етичним нормам, саме по собі **не суперечить** принципу **незалежності**».[426]

8.2.2. Заборона на зайняття посади

а. Звільнення до проведення перевірки

ЄСПЛ визнав, що 15-річна заборона для посадовців, які звільняються до початку проведення перевірки, відповідає положенням ЄКПЛ:

«Вищевикладені міркування є достатніми для того, щоб Суд дійшов висновку, що стосовно того, що позивачка намагається скаржитися на несприятливі наслідки **п'ятнадцятирічної заборони** щодо вибору кар'єри або просування по службі в цілому, такі наслідки **не мають достатнього** рівня серйозності, щоб досягти порогу для застосування статті 8 Конвенції під заголовком «приватне життя» [...]».

[Суд не має підстав сумніватися в тому, що звільнення позивачки з подальшим новим працевлаштуванням ґрунтувалося на її прагненні до

[423] Севдарі проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 0662/19, §§ 95-97.
[424] Танза проти Албанії, 4 липня 2023 року, 41047/19, § 158.
[425] Джонджай проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 411.
[426] CDL-AD(2022)023, Україна, § 56.

професійного розвитку та самореалізації. Однак, з огляду на вищевикладені міркування він доходить висновку, що негативні наслідки стверджуваного втручання в її право на повагу до приватного життя, включно з її професійною репутацією, її спробою отримати доступ до посади судді Конституційного Суду або більш широко її кар'єрними перспективами, або **не** підпадають під сферу захисту, або не сягають порогу серйозності для застосування статті 8 Конвенції в конкретних обставинах цієї справи».[427]

b. Після отримання негативного висновку за результатами проведення перевірки

ЄСПЛ визнав, що довічна заборона для посадових осіб, які отримали негативний висновок за результатами проведення перевірки, відповідає ЄКПЛ:

«Суд також зазначає, що відповідно до Закону про статус суддів і прокурорів звільнення позивача з посади тягне за собою **довічну заборону** на повернення до системи правосуддя. У зв'язку з цим Суд повторює, що судді, а особливо ті, які обіймають посади, що передбачають високий ступінь відповідальності, наприклад, посади, подібні до тих, до яких позивача бажає повернутися, володіють частиною суверенної влади Держави. Довічна заборона, накладена на позивача та інших осіб, звільнених із посади, на підставі серйозних етичних порушень, не є **несумісною** або непропорційною законній меті, яку переслідує Держава, а саме забезпечити доброчесність суддівського корпусу та суспільну довіру до системи правосуддя [...]. Це особливо важливо в національному контексті триваючої консолідації принципу верховенства права».[428]

8.2.3. Кандидати, які є посадовими особами

Посадові особи, які претендують на іншу посаду в судовій системі, можуть отримати негативний результат перевірки. Венеціанська комісія вважає, що це «має стати приводом для застосування дисциплінарного стягнення»:

«Зрештою, у доопрацьованому законопроєкті чітко визначено, що результати оцінки доброчесності не впливатимуть на кар'єру кандидата на посаду судді чи прокурора. Це випливає з принципу незмінюваності суддів та конституційно закріпленої виключної компетенції Вищих рад накладати стягнення або звільняти суддю чи прокурора. Однак залишається відкритим питання, як підвищиться **довіра суспільства до** судових інституцій, якщо НКК встановить, що суддя чи прокурор не пройшов перевірку на доброчесність, і, незважаючи на це, той самий суддя чи прокурор залишиться на своїй посаді, **вдаючи**, що **нічого не сталося.** У зв'язку з цим Міністр юстиції наголосив на тому, що всі судді і прокурори будуть зобов'язані пройти надзвичайну процедуру оцінювання, і що результати такого оцінювання в якості кандидатів можуть призвести до ініціювання подальших процедур антикорупційними органами. З огляду на те, що Молдова є однією з країн, де фактична корупція та/або сприйняття корупції в судовій системі викликає серйозне занепокоєння серед громадськості, це роз'яснення посилає неправильний сигнал щодо політичної волі вжити всіх необхідних заходів для гарантування та сприяння культурі суддівської доброчесності на всіх рівнях

[427] Бала проти Албанії, 2 травня 2024 року, 21141/20, §§ 74, 78; примітка до справи: Тільман Хоппе, Судді та організована злочинність – чому ЄСПЛ підтримав звільнення старшого судді (2023 рік).
[428] Джонджай проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, § 413.

судової системи. У Висновку 2019 року Венеціанська комісія та Директорат висловили думку, що негативний висновок Комісії із проведення оцінювання щодо доброчесності судді має тягнути за собою **дисциплінарне стягнення з боку** Вищої ради. Тяжкість санкції має залежати від тяжкості дисциплінарного проступку».[429]

8.2.4. Інші заходи

Венеціанська комісія:

«Для суб'єктів, які отримали негативну оцінку, передбачено два типи заходів: і) пропозиція щодо звільнення та іі) пропозиція щодо вжиття інших заходів:

Звільнення:

Звільнення судді чи прокурора має відбуватися лише в результаті найсерйознішого нехтування обов'язками. Такий підхід відповідає міжнародним інструментам [...].

До таких порушень можна віднести, з-поміж іншого, встановлення наявності серйозних недоліків у доброчесності судді, як-от зв'язки з кримінальними угрупованнями, обмін послугами/подарунками з ними, політична упередженість, про яку свідчать винесені ним/нею судові рішення/процесуальні дії, незадовільна робота, що ставить під загрозу права учасників судового процесу, необґрунтовані статки тощо. Необхідно, щоб Закон про проведення перевірки детально описував ці та інші порушення і недоліки, за які суддя чи прокурор може бути звільнений із посади.

Якщо обрано такий захід, як звільнення, не повинно бути жодних упереджень щодо завершення процедури звільнення, допоки не завершиться етапу оскарження [...].

Інші заходи за незначні недоліки/порушення:

У разі виявлення лише тих недоліків у роботі, які вважаються переборними, для суддів/прокурорів може бути передбачене обов'язкове навчання, включаючи початкову підготовку, або навіть пониження в посаді. Обґрунтуванням таких заходів є забезпечення найвищих професійних стандартів для суддів і прокурорів.

9. Інші наслідки для суддів і прокурорів під час процесу перевірки

Відставка – суб'єкти перевірки мають право подати у відставку впродовж усього процесу. Однак, у разі повторного подання заяви на посаду судді або прокурора, суб'єкт буде проходити процес перевірки так само, як і всі кандидати на посаду.

Відмова суб'єкта від проходження перевірки – співпраця суб'єкта, щодо якого проводиться перевірка, має вирішальне значення для успішного проведення перевірки. Відмова суб'єкта від співпраці у проведенні перевірки матиме наслідком звільнення з посади, а також заборону претендувати на посаду судді, прокурора.

Наслідки **неуспішного проходження** перевірки – якщо за результатами перевірки суддю або прокурора буде звільнено, він не матиме права

[429] Молдова 2021, CDL-AD(2021)046, § 39; з посиланням на CDL-AD(2019)020.

претендувати на посаду судді або прокурора незалежно від того, з якої посади його було звільнено».[430]

8.2.5. Жодних переведень

«Не можна пропонувати переведення на іншу посаду, коли йдеться про порушення **доброчесності**».[431]

8.2.6. Жодного автоматичного відсторонення від посади

«Венеціанська комісія [...] розкритикувала положення про автоматичне **відсторонення** суддів від посади після підготовки звіту комісії із проведення перевірки. Відмова від такої пропозиції у законопроєкті позитивно відзначається».[432]

8.2.7. Похідний вплив на іншу суддівську посаду

«Звільнення судді з адміністративної посади в судовій системі, наприклад, з посади члена Вищої ради правосуддя, не має такого ж впливу на суддівську незалежність, як звільнення судді з посади, що передбачає здійснення правосуддя. Однак, оцінка судді як члена ВРП зрештою також вплине на його роботу як судді. Навіть якщо можливе звільнення судді з посади члена Ради суддів у зв'язку з негативним результатом надзвичайного оцінювання не вплине **безпосередньо** на його посаду судді, це може поставити під сумнів **його авторитет,** а, отже, і довіру до судової влади. Було б логічно, якби встановлення Етичною радою факту невідповідності судді визначеним критеріям призводило до ініціювання дисциплінарного розслідування, а відповідний суддя зрештою міг би бути звільнений також і з посади судді».[433]

8.2.8. Остаточне рішення: суддівське самоврядування

«Венеціанська комісія та Директорат вважають, що **фактичне рішення** про притягнення суддів Верховного Суду до дисциплінарної відповідальності має бути залишено за **Вищою радою магістратури,** на основі рекомендації, що міститься у звіті, підготовленому Комітетом із проведення оцінювання. Вища рада повинна мати право повернути звіт до Комітету із проведення оцінювання для проведення додаткового розслідування, перш ніж приймати своє рішення».[434]

Незрозуміло, як це узгоджується з рішенням **ЄСПЛ**, що підтримало звільнення суддів спеціальним органом із проведення перевірки в Албанії.

8.2.9. Вплив на судові органи

«Навіть якщо визнати, що Конституція [України] дійсно встановила «принцип безперервного функціонування Вищої ради правосуддя» і цей принцип слід тлумачити в тому сенсі, що він може бути порушений у зв’язку із припиненням повноважень окремих її членів, навряд чи це можна

[430] CDL-REF(2022)005, Косово, стор. 189.
[431] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 76.
[432] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 95
[433] CDL-AD(2022)023, Україна, § 28.
[434] CDL-AD(2019)020, Молдова, § 63

тлумачити в тому сенсі, що **безперервне функціонування** Вищої ради правосуддя має бути забезпечене навіть у випадках, коли чітко встановлено, що член ВРП не відповідає вимогам, що висуваються до члена, включно з доброчесністю, і в такому випадку таке членство підривало б **довіру** до судової влади. Таке тлумачення було б несумісним із принципом верховенства права».[435]

«Ймовірність того, що положення про звільнення окремих членів можуть призвести до **втрати кворуму,** не може бути достатнім аргументом на користь того, що ці положення самі по собі є порушенням принципу верховенства права та незалежності суддів».[436]

8.3. Опублікування рішень

Дивіться вище у пункті 5.7

9. Оскарження

9.1. Кандидати

9.1.1. Невід'ємне право

«Також зазначається, що незрозуміло, чи можуть такі рішення про призначення бути предметом перегляду. Нагадаємо, що відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2010)12 (§48) «кандидат [суддя], який неуспішно пройшов процедуру, повинен мати **право оскаржити рішення** або**,** принаймні, процедуру, у межах якої це рішення було прийнято». Таку ж позицію зайняла КРЄС у своєму Висновку № 21(2018) «Запобігання корупції серед суддів» (§25), зазначивши, що право оскаржувати рішення про призначення має на меті «забезпечити об'єктивність і прозорість процесу». Таким чином, Комісія та DGI рекомендують, щоб законопроєкт містив перехресне посилання на застосовне законодавство (Кодекс про адміністративні правопорушення), яке, згідно з письмовими зауваженнями органів влади, передбачає можливість оскарження рішень НКК».[437]

«Перевірка доброчесності не застосовується до суддів або прокурорів у зв'язку з їхніми функціями як суддів або прокурорів і, таким чином, не стосується незалежності їхньої посади. Однак, важливою частиною структури **управління** системою **правосуддя** в Молдові є те, що судді та прокурори час від часу працюють у восьми юридичних органах, про які йдеться в доопрацьованому законопроєкті. Це більше, ніж адміністративні посади; вони відіграють надзвичайно важливу роль у забезпеченні належного управління цими органами в системі правосуддя. Ці органи мають складатися з широкого кола осіб, які мають досвід роботи у визначених сферах, але центральне місце в них посідають судді та прокурори. У системі правосуддя Молдови робота в таких органах є частиною суддівської або прокурорської кар'єри, хоча і не є

[435] CDL-AD(2022)023, Україна, § 24.
[436] CDL-AD(2022)023, Україна, § 25.
[437] CDL-AD(2023)032, Молдова, § 59.

офіційною судовою функцією. Це слід розглядати як тимчасову і виняткову ситуацію, що склад цих органів на певний період буде змінено. Крім того, будь-яка перевірка порушує право на **приватність**, впливає на відносини між кандидатом та його «близькими особами», а також матиме вплив на репутацію кандидата. Із цих причин важливим кроком є запровадження процесу попередньої перевірки з вузькими критеріями та **можливістю оскарження** на основі законодавства».[438]

«Законопроєкт має уточнити, що судовий захист доступний для **кандидата,** якого Етична рада визнала таким, що **не відповідає** критеріям професійної етики та добросовісності. У нинішньому вигляді законопроєкт не містить посилання на процедуру оскарження рішень Етичної ради. Під час онлайн-зустрічей представники української влади зазначили, що відповідно до інших законодавчих актів будь-який **акт** державного органу може бути оскаржений. Це означає, що рішення, яке припиняє участь кандидата у конкурсі на посаду у ВРП або встановлює невідповідність чинного члена ВРП критеріям етики та доброчесності, може бути оскаржене в суді.

Законопроєкт № 5068 має **чітко** передбачати можливість оскарження рішень Етичної ради до Верховного Суду [...]».[439]

9.1.2. Предмет регулювання: процесуальні помилки

«Що стосується оскарження рішень ДГЕ, то частина четверта статті 22 Кодексу адміністративного судочинства передбачає, що **Верховний Суд** є судом першої інстанції у спорах, пов'язаних з обранням суддів КСУ [Конституційного Суду].

Частина дев’ята статті 10^8 Закону про Конституційний Суд передбачає, що «Усі справи, пов’язані з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів призначення суддів Конституційного Суду у процесі конкурсного відбору кандидатів на посаду Судді, а також оцінюванням кандидатів на посаду судді Конституційного Суду Дорадчою групою, підсудні Верховному Суду як суду першої інстанції та Великій Палаті Верховного Суду як суду апеляційної інстанції в порядку адміністративного судочинства». Що стосується характеру такого оскарження, Венеціанська комісія вважає, що рішення ДГЕ можуть бути оскаржені лише з **формальних (процесуальних) підстав.** Це має бути зазначено у частині дев’ятій статті 10^8».[440]

9.2. Посадові особи

9.2.1. Невід’ємне право

«Саме поняття «оскарження» передбачає перевірку **іншим органом** законності та обґрунтованості рішення на підставі тих самих (а не нововиявлених) фактів і доказів».[441]

«Венеціанська комісія нагадує, що Основні принципи Організації Об'єднаних Націй щодо незалежності судових органів наголошують на праві судді на

[438] CDL-AD(2021)046, Молдова, § 15.
[439] CDL-AD(2021)018, Україна, § 62.
[440] CDL-AD(2023)022, Україна, §§ 36-37.
[441] CDL-AD(2019)024, Вірменія, § 32.

справедливий судовий розгляд, а також підкреслюють, що рішення в дисциплінарних провадженнях повинні підлягати незалежному перегляду (принцип 20). Венеціанська комісія також послідовно виступає за можливість оскарження в суді рішень дисциплінарних органів. У рекомендації CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи (§ 48) зазначено, що «кандидат повинен мати право оскаржити рішення або принаймні **процедуру,** відповідно до якої **було прийнято рішення**».[442]

«Метою створення Апеляційної колегії є забезпечення для осіб, що проходять перевірку, можливості оскаржити рішення Механізму в першій інстанції на підставах, визначених конституційними та правовими змінами. Підстави для оскарження повинні бути адаптовані до підстав у випадку звичайної судової процедури, щоб особа, яка стверджує, що її права були порушені, могла скористатися правом на **ефективні засоби правового захисту** відповідно до умов, викладених у статті 13 Європейської конвенції із прав людини».[443]

9.2.2. Повноваження щодо скасування рішень

«СКП [Спеціалізована кваліфікаційна палата] може виправляти **процесуальні помилки** НКК [Незалежних кваліфікаційних комісій], але не має повноважень повертати справу на доопрацювання для виправлення рішення. Їй надано чітке повноваження залишити рішення в силі або змінити його. Цікаво, що проєкт частини третьої статті G прямо не надає повноваження **скасовувати** рішення, хоча таке повноваження повинно бути передбачено».[444]

«Згідно зі статтею 20 законопроєкту рішення ВРМ/ВРП можуть бути оскаржені до Верховного Суду (ВС) або відповідною комісією, або відповідним суддею/прокурором. Законопроєкт чітко не визначає, яким буде обсяг апеляційного перегляду, здійснюваного ВС. Стаття 20(5) посилається на «фактичні обставини», які можуть спонукати ВС задовольнити апеляційну скаргу. Це видається недостатнім, особливо у світлі практики ЄСПЛ, яка передбачає, що сфера **судового перегляду** повинна поширюватися не лише на питання **фактичних обставин**, але й також на питання **права** та розумного використання **дискреційних повноважень** первинним органом.

При цьому, в цьому контексті апеляційний перегляд **не** обов'язково повинен передбачати розгляд справи **з нуля**. ВС може виправити **грубі** або **очевидні помилки,** але має ставитися із повагою до попереднього рішення, щоб зберегти конституційну роль ВРМ/ВРП як основного органу, що приймає рішення.

Наостанок варто зазначити, що повноваження судової влади із виправлення рішень повинні бути **ефективними.** Відповідно до підпунктів (а) та (б) частини п'ятої статті 20 законопроєкту, задовольняючи скаргу, ВС може лише передати справу або до ВРМ/ВРП або до комісії для поновлення процедури перевірки. Перш за все, направлення справи безпосередньо до комісії створює враження, що саме ця комісія, а не відповідна Рада, є основним органом, який приймає рішення, чого слід уникати, враховуючи, що відповідно до

[442] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 62.
[443] CDL-REF(2022)005, Косово, стор. 193.
[444] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 68.

Конституції, рішення про звільнення суддів і прокурорів може бути прийняте лише ВКМ/погоджене з СКП. Крім того, надання ВС лише права повертати справи на доопрацювання, а не приймати остаточне рішення, тягне за собою **ризик повторних оскаржень,** якщо комісія або СКП наполягатимуть на своїй початковій позиції і не виправлять помилки, виявлені ВС. Тому ВС повинна мати право ухвалювати **остаточне** та **обов'язкове до виконання рішення,** якщо звернення до ВРМ/ВРП або комісії не принесло задовільного результату, що є необхідним для повноцінного права на оскарження в судовому порядку».[445]

9.2.3. Спеціальний апеляційний орган

«**Апеляційне оскарження** є ще одним важливим елементом дотримання права на справедливий судовий розгляд. Дилеми виникають особливо тоді, коли судова колегія є механізмом, відмінним від **звичайних судів.** У справі «Рамос Нунеш де Карвалью і Са проти Португалії» (*Ramos Nunes de Carvalho and Sá v. Portugal*) ЄСПЛ встановив, що Вища судова рада Португалії є адміністративним органом і що для дотримання права, гарантованого статтею 6 Конвенції, незадоволена сторона повинна була отримати можливість подальшого контролю з боку судового органу з повною юрисдикцією».[446]

9.2.4. Незалежність

ЄСПЛ визначає незалежність органу оскарження, використовуючи ті ж самі критерії, що і для органу перевірки:

«Суд зазначає, що члени Апеляційної палати **призначаються** в порядку, передбаченому Законом про проведення перевірки, на дев'ять років без права поновлення, що перевищує строк повноважень членів НКК [Незалежної кваліфікаційної комісії]. Члени Апеляційної палати мають такий самий статус, як і судді Конституційного Суду [...]. Національне законодавство також гарантує, що члени Апеляційної палати призначаються на посади суддів апеляційних судів після закінчення строку їхніх повноважень [...].

Незмінюваність членів Апеляційної палати, незважаючи на відсутність будь-якого офіційного визнання цього, також гарантується Законом про проведення перевірки так само, як і для членів НКК. Вони можуть бути звільнені з посади у встановленому законом порядку у разі вчинення дисциплінарного проступку. Той факт, що члени Апеляційної палати є суб'єктами дисциплінарного провадження і зобов'язані дотримуватися правил суддівської дисципліни та етики, сам по собі не є підставою ставити під сумнів їхню незалежність [...].

Що стосується непредставленості суддів в Апеляційній палаті, то Суд посилається на свої висновки [...] вище. Він також посилається на свої висновки [...] вище щодо премії на кінець року, призначеної у 2018 році. Він також бере до уваги передбачені законом гарантії, які також застосовуються до Апеляційної палати, а саме: (i) вона вирішує кожну справу по суті **незалежно**, (ii) вона має повну дискрецію у прийнятті рішень щодо своєї

[445] CDL-AD(2023)005, Молдова, §§ 98-100.
[446] CDL-REF(2022)005, Косово, стор. 239.

організаційної структури та персоналу; (iii) вона не отримує **інструкцій** або вказівок від виконавчої влади, і (iv) вона вносить пропозицію щодо щорічного розподілу **бюджету** до Парламенту без будь-якого втручання з боку виконавчої гілки влади [...]. Проведення проваджень додатково контролюється міжнародними спостерігачами, що, як видається, є додатковою гарантією [...]. Само собою зрозуміло, що члени органів, які здійснюють перевірку, підпорядковуються закону в цілому і правилам професійної етики зокрема [...].

З огляду на вищевикладене та беручи до уваги конкретні обставини справи позивача, Суд не вбачає доказів відсутності незалежності та неупередженості з боку Апеляційної палати».[447]

9.2.5. Конституційні скарги

На думку ЄСПЛ, «ефективний засіб юридичного захисту, як того вимагає стаття 13 Конвенції», **не** обов'язково передбачає можливість подання конституційної скарги:

«Позивачка стверджувала, що вона не мала ефективного засобу правового захисту для оскарження незаконного та свавільного дострокового звільнення з посади. Вона [...] посилалася на **неможливість** подання **конституційної** скарги (стаття A § 1 Додатку до Конституції). [...]

Позивачка оскаржила рішення НКК [Незалежної кваліфікаційної комісії] про її звільнення з посади. САП [Спеціальна апеляційна палата], яка мала повну юрисдикцію щодо питань фактичних обставин та права, розглянула її скаргу по суті, включаючи повідомлену несправедливість та непропорційність її звільнення з посади. Той факт, що САП відмовила у задоволенні її скарги, не є достатнім для того, щоб Суд вважав, що це не було ефективним засобом правового захисту [...]. За таких обставин Суд вважає, що ця частина скарги має бути відхилена як явно необґрунтована [...]».[448]

У висновку, винесеному приблизно через 6 років до цього рішення ЄСПЛ, Венеціанська комісія зайняла (застарілу) протилежну позицію:

«Венеціанська комісія зазначає, що це **серйозне обмеження,** яке не дозволяє суддям і прокурорам подавати **конституційні скарги** на рішення, відповідно до якого їх може бути звільнено з посади; таким чином, вони позбавлені засобу правового захисту, який в іншому випадку був би доступний для них, як і для будь-кого іншого, на підставі статті 131 п. 1 f). На думку Венеціанської комісії, це положення слід переглянути».[449]

9.2.6. Призупинення виконання рішення

«Більше того, автори законопроєкту передбачають у ч. 3 ст. 20, що виконання рішення ВРМ/ВРП [Вищої ради суддів/прокурорів] (рішення про затвердження негативного звіту комісії) **призупиняється** у разі його оскарження в апеляційному порядку. Це забезпечує практичну ефективність оскарження та захист прав суддів/прокурорів, що проходять оцінювання».[450]

---

[447] Джонджай проти Албанії, 9 лютого 2021 року, 15227/19, §§ 312-316.
[448] Nikëhasani проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, §§ 131-136.
[449] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 66.
[450] CDL-AD(2023)005, Молдова, § 95.

9.2.7. Недопущення доказів

ЄСПЛ в принципі визнає недопущення нових доказів під час апеляційного оскарження:

> «Частина шоста статті 4 Закону про проведення перевірки у поєднанні зі статтею 47 Закону про адміністративні суди забезпечує правову основу для розгляду (**допущення**) доказів **в апеляційному порядку** [...]. Немає жодних ознак того, що позивачка не мала можливості подати певні докази або що їй перешкоджали в інший спосіб подати їх вже під час провадження в НКК [Незалежній кваліфікаційній комісії]. Враховуючи обставини справи, Суд вважає, що спосіб, у який САК [Спеціальна апеляційна колегія] розглядала ці докази, не порушував частину першу ст. 6 Конвенції. У будь-якому випадку, САК зазначила, що нові докази навряд чи матимуть вирішальний вплив на результат справи.
>
> Зокрема, як під час попереднього розслідування, так і в ході подальшого провадження в НКК [Незалежній кваліфікаційній комісії] позивачка **знала** про **вимогу** надати **докази** дати отримання нею (або її чоловіком) коштів від відчуження земельних ділянок, які були задекларовані нею як такі, що були використані для придбання квартири в Тирані [...]. У зв'язку з цим її подальша спроба надати докази, що стосуються дати отримання її свекрухою цих грошей, як видається, не стосувалася відповідних фактичних і юридичних питань, визначених органами із проведення перевірки, зокрема, на етапі апеляційного оскарження. Аналогічно, під час **попереднього розслідування** позивачка вже знала про **вимогу довести** право власності на знесене майно, компенсація за яке згодом була використана, за її словами, для придбання іншого майна, зазначеного в декларації про проведення перевірки. Досить докладно описуючи її заощадження або заощадження її сім'ї як джерело, за рахунок якого були придбані активи, зазначені в цій декларації, або для виконання своїх грошових зобов'язань, таких як зобов'язання за приватною позикою, вона, будучи досвідченим юристом, повинна була усвідомлювати, що відповідно до статті D Додатку до Конституції необхідно довести її здатність та/або здатність її сім'ї накопичити такі заощадження у спосіб і в обсязі, які вона вказала в декларації про доходи, що перевіряється. Немає жодних ознак того, що вона **була не в змозі** або іншим чином **не могла** надати всі відповідні докази ще до початку роботи НКК, особливо після отримання повідомлення про зміщення тягаря доказування на неї».[451]

***

[451] Нікехасані проти Албанії, 13 грудня 2022 року, 58997/18, §§ 75-76.

Додаток: Джерела

ЄСПЛ:

- Зданока проти Латвії (Zdanoka v. Latvia) [Велика палата], 16 березня 2006 року, 58278/00.
- Джонджай проти Албанії (Xhoxhaj v. Albania), 9 лютого 2021 року, 15227/19.
- Кані проти Албанії (Cani v. Albania), 4 жовтня 2022 року, 37474/20.
- Севдарі проти Албанії (Sevdari v. Albania), 13 грудня 2022 року, 0662/19.
- Нікехасані проти Албанії (Nikëhasani v. Albania), 13 грудня 2022 року, 58997/18.
- Танза проти Албанії (Thanza v. Albania), 4 липня 2023 року, 41047/19.
- Бала проти Албанії (Bala v. Albania), 2 травня 2024 року, 21141/20.

Венеціанська комісія:

- Збірник висновків та звітів Венеціанської комісії щодо перевірки суддів та прокурорів (CDL-PI(2022)051).
- Албанія:
  - CDL-AD(2015)045, Проміжний висновок щодо проєкту конституційних змін у частині правосуддя.
  - CDL-AD(2016)009-e, Остаточний висновок щодо переглянутого проєкту конституційних змін про судову владу Албанії.
  - CDL-AD(2016)036 Албанія, Пояснювальна записка для Конституційного Суду щодо Закону про переатестацію суддів і прокурорів у перехідний період (Закон про проведення перевірки).
  - CDL-AD(2018)034, Висновок щодо проєкту змін до Конституції України, які уможливлюють перевірку політиків.
  - CDL-AD(2020)010, Висновок щодо призначення суддів Конституційного Суду.
- Вірменія:
  - CDL-AD(2017)019-e, Висновок щодо проєкту Кодексу судочинства.
  - CDL-AD(2019)024-e, Спільний висновок Венеціанської комісії та Директорату з прав людини (DHR) Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права (DGI) щодо змін до Кодексу судочинства та деяких інших законів.
- Хорватія:
  - CDL-AD(2022)005, Висновок щодо запровадження процедури поновлення перевірки благонадійності шляхом внесення змін до Закону про суди Хорватії.
- Косово:
  - CDL-REF(2022)005-e, Концептуальний документ щодо розвитку процесу перевірки в системі правосуддя.

- CDL-AD(2022)011, Висновок щодо Концепції перевірки суддів і прокурорів та проєкту змін до Конституції.

- Мальта:
  - CDL-AD(2020)006, Висновок щодо запропонованих законодавчих змін.

- Молдова:
  - CDL-AD(2019)020, Спільний проміжний висновок Венеціанської комісії та Директорату з прав людини та принципу верховенства права Ради Європи щодо законопроєкту про реформування Верховного Суду та прокуратури.
  - CDL-AD(2021)046, Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи щодо деяких заходів, пов'язаних із добором кандидатів на адміністративні посади в органах самоврядування суддів і прокурорів, та внесення змін до деяких нормативних актів.
  - CDL-AD(2022)024, Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи щодо законопроекту про Верховний Суд.
  - CDL-AD(2023)005-e, Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи щодо законопроєкту про зовнішнє оцінювання суддів і прокурорів.
  - CDL-AD(2023)023-e, Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи до висновку щодо законопроєкту про зовнішнє оцінювання суддів і прокурорів.
  - CDL-AD(2023)032, Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи щодо проєкту закону про антикорупційну судову систему та про внесення змін до деяких нормативно-правових актів.
  - CDL-AD(2023)035, Спільний додатковий висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи до спільного висновку щодо законопроєкту про зовнішнє оцінювання суддів і прокурорів.

- Україна:
  - CDL-AD(2014)044, Проміжний висновок щодо Закону України «Про очищення влади».
  - CDL-AD(2017)020, Висновок щодо проєкту Закону про антикорупційні суди та проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів з розгляду корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень).
  - CDL-AD(2019)027, Висновок щодо внесення змін до нормативно-правової бази, що регулює діяльність Верховного Суду та органів суддівського врядування.
  - CDL-AD(2020)022-e, Спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права

Ради Європи щодо проєкту змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів щодо діяльності Верховного Суду та органів судової влади.

- CDL-AD(2021)018 -e (≈ CDL-PI(2021)004-e), Терміновий спільний висновок Венеціанської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права Ради Європи щодо законопроєкту про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порядку обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП (законопроєкт № 5068).
- CDL-AD(2022)023-e, Спільна записка Венеціанської комісії та DGI щодо деяких питань, пов'язаних з обранням та притягненням до дисциплінарної відповідальності членів Вищої ради правосуддя.
- CDL-PI(2022)046-e, Терміновий висновок щодо законопроєкту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України»
- CDL-AD(2023)022, Додатковий висновок до висновку щодо проєкту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України (законопроєкт № 9322 від 25 травня 2023 року).
- CDL-AD(2023)042-e, Терміновий додатковий висновок до висновків щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення положень про конкурсний відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України».

УВКБ ООН:

- Механізми регулювання принципу верховенства права в постконфліктних країнах: Перевірка: система проведення (2006 рік).

Абревіатури

Для полегшення сприйняття цього документу в квадратних дужках наведено пояснення абревіатур. Крім того, найпоширеніші абревіатури наведено нижче:

ДГЕ	Дорадча група експертів (орган, що проводить перевірку)
КСУ	Конституційний Суд України
DGI	Генеральний директорат з прав людини та принципу верховенства права (Рада Європи)
ЄКПЛ	Європейська конвенція із прав людини
ЄСПЛ	Європейський суд із прав людини
EUACI	Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу (Україна)
HIDAACI	Вища інспекція з питань декларування та перевірки активів і конфліктів інтересів (Албанія)
НКК	Незалежна кваліфікаційна комісія (Албанія)
САК	Спеціальна апеляційна колегія (Албанія)
СУ	Верховний Суд
ВРМ	Вища рада магістратури (Молдова)
ВРП	Вища рада прокурорів (Молдова)
UNCAC	Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції
UNODC	Управління ООН з наркотиків та злочинності

Процедура перевірки суддів в Албанії та Молдові: Деякі уроки для України

Доктор Тільман Хоппе

Магістр права,
Експерт Міжнародної
організації права розвитку

1. Вступ

1.1. Короткий виклад

Процедуру перевірки в одній країні не можна порівнювати з процедурою перевірки в іншій країні, а часто неможливо порівняти навіть у межах однієї країни. Процедури перевірки в усіх трьох країнах, які є предметом цього дослідження (включно з Україною), здебільшого **не підлягають порівнянню**: існує величезна різниця в тому, чи визначає закон орган, що здійснює перевірку, як колегію з 3 членів, чи як комісію з 32 членів, чи залучаються міжнародні експерти, чи враховуються лише "серйозні" етичні порушення, і лише за останні 5 років, чи перекладається тягар доказування на того, кого перевіряють, чи може орган, що здійснює перевірку, використовувати банківські дані.

Незважаючи на всі відмінності, можна зробити деякі висновки:

- Перевірка зазвичай займає **набагато більше часу,** ніж планувалося спочатку.
- Для проведення перевірки потрібен **добре навчений** персонал і добре підготовлені члени органу, що перевіряє.
- Перевірка вимагає додаткового **бюджету** на навчання або залучення зовнішніх експертів.
- Використання схожих **методів** підвищує якість аналізу (стандартизовані контрольні списки, діаграми в Excel тощо).
- Узгоджений підхід у **прийнятті рішень** є складним завданням, оскільки всі доповідачі мають різний стиль. І тут членам і персоналу органу може допомогти шаблон-інструкція.
- Доступ до **банківських** даних підвищує ймовірність виявлення порушень доброчесності.
- Зв'язки з **організованою** злочинністю важко довести.
- Активна **комунікаційна робота з громадськістю —** це краще, ніж просто реагування на негативні публікації в пресі, недовіру громадськості чи скандал.
- **Помста** з боку тих, кого перевіряють, членам або персоналу органу перевірки, або **саботаж** шляхом подання у відставку, є поширеним ризиком.

1.2. Технічне завдання

Ця робота спирається на наступні джерела:

- Висновки автора **з досвіду роботи** з усіма трьома комісіями з перевірки в Молдові (в частині, що не є конфіденційною).
- **Кабінетний** аналіз відкритих джерел про комісії з перевірки в Албанії та Молдові.
- Конфіденційні **співбесіди** з фахівцями-практиками, які беруть участь у перевірці в Албанії та Молдові.

Застосовуються наступні обмеження:

- В Албанії та Молдові процедури перевірки ще **тривають.** Тому, фахівці-практики можуть ділитися публічно або навіть лише в непублічному документі обмеженою кількістю спостережень, щоб не наражатися на ризик того, що ті, кого перевіряють, зловживатимуть цією інформацією для своїх (численних) правових атак на процес.
- **Непорівнянність** процедур перевірки впливає на правила, процедури, тривалість, ресурси. Іншими словами: органи, що здійснюють перевірку, здебільшого зайняті роботою над дрібними деталями (і колізіями) свого національного законодавства, з яких немає чому повчитися фахівцям-практикам з інших країн. Законодавці майбутнього законодавства про процедури перевірки могли б повчитися на цьому досвіді, але вони не є адресатами цієї статті.
- Ця робота зосереджена головним чином на перевірці **доброчесності**, оскільки оцінка професійних здібностей по суті однакова як для періодичного кваліфікаційного оцінювання, так і для позачергової перевірки. Таким чином, це звичайна функція органів суддівського самоврядування, яка не потребує (значного) порівняльного аналізу. На тему кваліфікаційного оцінювання суддів вже є чимало публікацій.
- У цій публікації не повторюються висновки з іншої роботи, присвяченої міжнародним стандартам у сфері процедур перевірки. Основна увага в цій роботі приділяється **практичним** аспектам здійснення перевірки.

Автор цієї публікації має безпосередній досвід участі у процесі добору (перевірки) до НАЗК. Відповідні уроки, винесені з цього досвіду, також увійшли до цієї роботи.

1.3. Порівняльний огляд

Наступна таблиця показує, що умови перевірки (як вони визначені за законом) занадто відрізняються в кожній країні, щоб їх можна було порівнювати між собою:

Тема	Албанія	Молдова (кандидати)	Молдова (посадові особи)	Україна
Назва	Незалежна кваліфікаційна комісія	Комісія з попередньої перевірки	Комісія (ї) з перевірки	ВРП/ВККС
Позачергова перевірка	так	так	так	так
Початок	2017 р.	березень 2022 р.	липень 2023 р.	2016 р.
Об’єкт перевірки				
- Кандидати	так	так	-	так
- Посадові особи	так	-	так	так
Орган перевірки				
- Спеціальний орган	так	так	так (звіт про доброчесність)	-
- Судова рада	-	-	так (остаточне рішення)	так
Члени				
- Національні	всі	3	3	всі
- Міжнародні	-	3	3	-
Правова основа				
- Судове право	-	-	-	так
- Спеціальний закон	так	так	так	-
- Конституція	так	-	-	так
Майнова декларація	так	так	так	-
Професійна спроможність				
- Критерій	так	-	-	так
- Поріг: навчання	нестача, яку ймовірно можна компенсувати	-	-	-
- Поріг: звільнення	нестача, яку навряд вдасться компенсувати	-	-	невідповідна компетенція

Доброчесність: поріг				
- Етика	серйозне	більш ніж незначне	серйозне	-
- Статки	подвійний легальний дохід	-	20 Ø заробітна плата (~12 000 €)	-
- Податки	-	-	10 Ø заробітна плата (~ 6 000 €)	-
- Юридичні помилки	-	самоправні дії	не відповідає практиці ЄСПЛ	-
- Організована злочинність	зв'язки з учасниками	-	-	-
Докази: поріг				
- Етика	фактичні висновки	сумніви (на основі ризиків)	стабільна впевненість	як у дисциплінарному провадженні
- Непояснені статки	фактичні висновки	сумніви (на основі ризиків)	серйозні сумніви	як у дисциплінарному провадженні
- Податки	-	-	серйозні сумніви	як у дисциплінарному провадженні
- Юридичні помилки	-	-	стабільна впевненість	-
- Організована злочинність	фактичні висновки	-	-	-
Докази: процедура				
- Зміщення тягаря доказування	так	так	так (непояснені статки)	-
- Відмова = непройдена перевірка	так	так	так	так
- Інші рішення, обов'язкові до виконання	-	-	так, якщо тільки не самоправство	-
- Відкриті слухання	так	так	так	так
- Банківські дані	так	так	так	-
Обмеження щодо минулих порушень				
- Статки	-	15 років	12 років	-

- Етика	-	-	5-10 років	-
- Податки	-	-	10 років	-
Рішення				
- Рішення публічні	якщо кандидат згоден	якщо кандидат згоден	якщо кандидат згоден	так
- Доповідачі відомі	ні	ні	ні	ні
- Голосування відкриті	ні	ні	ні	залежить від процедури

2. Ресурси

2.1. Тривалість

Процедура перевірки в Албанії перебуває на третьому етапі. Деякі чиновники ЄС неофіційно визнають, що тривалість і вартість процесу вийшли з-під контролю і значно перевищили очікувані на початку.

У Молдові Закон 26/2022 передбачав, що Комісія має оцінити 100 кандидатів до кінця 2022 року і, таким чином, здійснити свої повноваження протягом **6 місяців.** Натомість за 13,5 місяців було оцінено лише 67 кандидатів, і Комісія все ще продовжує перевірки станом на вересень 2024 року:

> «Робота Комісії зазнала значних затримок через нереалістичні строки, встановлені Законом. Цілком можливо, що на здатність Комісії вчасно та ефективно здійснювати свої повноваження також вплинули початкові помилкові оцінки необхідного кадрового забезпечення. У своєму Висновку БДІПЛ вказало на необхідність виділення достатнього часу і рекомендувало надати Комісії можливість продовжити терміни збору та перевірки інформації про кандидатів, коли це необхідно[452].»

Основними причинами, через які процедура перевірки займає багато часу, є наступні:

- Перевірка є **імпровізованою**, новою процедурою — для членів і персоналу Комісії, а також всієї держави.
- Ретельна перевірка **посадових осіб** займає набагато більше часу, ніж перевірка кандидатів, які мають набагато менше **прав** і набагато нижчий **поріг** для визнання їхньої невідповідності.

Перевірка посадових осіб у Молдові, як правило, передбачає **три раунди** письмових запитань до проведення слухання. Іноді необхідно провести **друге слухання**, як це вже було в одному з перших розглядів Комісії з перевірки прокурорів. Зведені дані для оцінки одного кандидата зазвичай складають від **40 до 80 сторінок** щільної інформації. Збір, аналіз, представлення даних займає тижні, так само як і з'ясування відкритих питань з об'єктами перевірки та обговорення спірних питань з **членами комісії**. Повні набори даних щодо об'єктів перевірки набагато довші, ніж такі зведені дані:

> «Перші досьє вже створені, і, за словами залучених осіб, кожне з них містить понад **500 сторінок**[453].»

Наступні слова вірні як для Албанії, так і для Молдови: чим **менше** кандидатів **проходить**, тим довше триває перевірка, адже потрібен час для оцінки кандидатів, які не пройшли, або кандидатів, які ледве проходять, через складність питань з їхньої доброчесністю.

Чим до більшої кількості **доказів** мають доступ комісії, тим довше триває перевірка. Наприклад, доступ до всіх банківських даних у Молдові означав, що для аналізу

---

[452] ОБСЄ/БДІПЛ, Звіт щодо оцінювання (попередньої перевірки) кандидатів у члени Вищої ради магістратури в Молдові (2023 рік), с. 6.

[453] Офіс Фонду Конрада Аденауера в Албанії, Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien [Проміжна оцінка судової реформи в Албанії] (березень 2018 року), с. 3.

банківських даних потрібно було найняти експертів, а також структурувати та проаналізувати ці дані, що в свою чергу підняло багато запитань.

Під час **планування** перевірки необхідно пропрацювати шлях у зворотному напрямку від бажаного кінцевого терміну до теперішнього часу і продумати чітку й логічну послідовність усіх необхідних дій. Такий підхід дає зрозуміти, що кожен проміжний дедлайн у **плані дій** має вирішальне значення, оскільки пропуск одного з них може поставити під загрозу дотримання кінцевого терміну. Цей метод був успішно використаний під час перевірки у процесі добору до НАЗК в Україні у 2019 році, що дозволило завершити весь процес менш ніж за три місяці. На противагу цьому, інші комісії не ухвалили такого документа, що, ймовірно, також призвело до численних затримок і розтягування процесу перевірки.

2.2. Персонал

Для роботи необхідна команда висококваліфікованих співробітників, які мають навички у наступних сферах:

- Розслідування
- Відкриті джерела
- Банківська справа та фінанси
- Податки
- Організаційна структура компаній
- Правочини з нерухомістю
- Юридична
    - Кримінальне та кримінально-процесуальне право
    - Закони щодо доброчесності
    - Судове законодавство
    - Етика
- IT-навички
    - Excel
    - Word
- Навички складання проектів документів
    - Написання рішень

Це вимагає початкової та постійної розбудови потенціалу (навчання). Члени команди повинні регулярно зустрічатися та обмінюватися досвідом (ділитись порадами та підказками).

2.3. Члени Комісії

Члени деяких (багатьох?) комісій мають тенденцію або бути занадто самовпевненими, вважаючи, що не потребують жодної підготовки, або занадто зайнятими, щоб

відвідувати будь-які тренінги. Втім для більшості комісій з перевірки вірним буде наступне: члени комісій нерідко знають (занадто) мало про відкриті джерела, податки або Excel (але часто не визнають цього). Автору доводилося зустрічати членів комісій, які ніколи не бачили декларації про майновий стан до того, як почали працювати в комісії, або не знали різниці між непоясненими статками, корупцією та поверненням активів; були члени комісій, які одразу починали поглиблювати знання в необхідних для них сферах, тоді як інші заявляли, що «саме для цього в мене є команда».

2.4. Згуртування команди

Процедура перевірки — це стресова робота для персоналу та членів комісії. У той же час, члени комісії часто обираються не на роль лідера чи менеджера, а на роль експерта. Тому в деяких комісіях виникали вкрай гострі особисті ситуації між членами комісії та персоналом або між самими членами комісії. Неможливо описати, скільки невирішених проблем на особистому рівні впливають на ефективність роботи на робочому місці. Тому, принаймні в одному випадку, було проведено захід із згуртування команди із залученням HR-тренера. Усі зацікавлені сторони підтвердили корисність такого підходу.

Закріплення аналітиків за одним членом або двома членами на постійній основі сприяє кращим внутрішнім відносинам і взаєморозумінню.

2.5. Лідерство

Зібрати в одній кімнаті шістьох (або 32) експертів, більшість з яких незнайомі один із одним і ніколи раніше не працювали разом, — це, щонайменше, експеримент. Якщо їм вдасться порозумітися, це вже буде значним досягненням, але далеко не достатнім. У структурі комісії закладено високий ризик перетворення її на дискусійний клуб, де проблеми нескінченно відкладаються на засідання з дедалі щільнішим порядком денним, тривалими дискусіями та повільним прийняттям рішень.
Загалом, структура комісії є далеко не ідеальною управлінською структурою для органу з перевірки доброчесності, або будь-якої іншої організації, якщо вже на те пішло. Саме тому Молдова та Чорногорія відмовилися від цієї моделі для своїх антикорупційних органів у 2016 році, а Україна — у 2019 році, і це лише кілька прикладів. Добре функціонуюча організація потребує сильного керівництва.

Коли до складу комісії входять шість рівноправних членів, існує тенденція до обговорень, а не до спрямування напряму роботи. Хоча остаточне рішення щодо перевірки приймається колегіально, насправді таким комісіям потрібен лідер — не просто за формальним призначенням, а той, хто активно бере кермо правління в свої руки й повністю перебирає на себе лідерську роль. Наприклад, в (українській) ГРМЕ структура комісії була ефективною, оскільки голова, безумовно, відігравав провідну роль як в середині комісії, так і у співпраці з секретаріатом. Те саме можна сказати про Етичну раду та Конкурсну комісію з добору до НАЗК України. Голова повинен здійснювати керівництво секретаріатом щоденно, якщо не щогодинно. Секретаріат, у свою чергу, не повинен перевантажувати всіх членів комісії щоденними дилемами, а спочатку консультуватися з головою. Голові ж необхідно працювати з такими питаннями та готувати чіткий набір варіантів з доцільними рішеннями, що дозволить членам комісії просто схвалити їх, часто без обговорення.

Протягом тримісячного періоду оцінювання Конкурсна комісія з добору до НАЗК проводила засідання лише з конкретною метою: одне на початку, щоб ухвалити Регламент, і одне наприкінці, щоб відібрати та відхилити кандидатів. 2-3 засідання, що відбувалися між ними, були публічними формальностями, на яких члени комісії просто голосували, як того вимагає закон, без обговорення, і тривали не більше 15 хвилин. Замість тривалих обговорень рішення зазвичай приймалися головою (разом з іншим членом комісії за принципом "чотирьох очей"), а потім доводилися до відома інших членів. Крім того, голова представляв пропозицію з усіма її недоліками та перевагами та альтернативні варіанти, а члени комісії могли зробити вибір електронною поштою, або промовчати, тим самим погодившись із рішенням. У цій Конкурсній комісії більшість рішень доводилося ухвалювати протягом декількох хвилин або годин, а не днів чи тижнів.

Для порівняння, можна було бачити інші комісії, де голови бачили свою роль більше як модератора дискусій, який повинен залишатися переважно на задньому плані. Як наслідок, в обговореннях панував хаос, і більшість учасників були незадоволені.

2.6. Бюджет

Значний бюджет потрібен головним чином для:

- IT
- Програмного забезпечення
- Зовнішньої експертизи, наприклад, для
    - Оцінки вартості нерухомості та автомобілів
    - Нестандартних юридичних питань (податкові питання)
- Навчання
- Згуртування команди

3. Методи

3.1. Залучення членів комісії

Комісії, члени яких не брали безпосередньої участі в процесі, працювали найповільніше і найгірше сприймались громадськістю. Необхідно якомога раніше починати працювати разом із призначеним аналітиком над досьє та оперативно приступати до підготовки проєкту рішення.

Членам комісії слід уникати відстороненого підходу, як у парламентаря чи судді ЄСПЛ («мої помічники, які отримали освіту в університетах Ліги Плюща, підготують проекти рішень, які я підпишу, як тільки прийду в офіс»). Таке мислення є неефективним. Натомість практична робоча етика та пряма комунікація з усією командою є важливими в динамічному, незнайомому та сповненому імпровізацій світі міжнародних процесів перевірки.

Ретельно переглядайте всі матеріали та беріть участь в обговоренні фактів з аналітиками на ранніх етапах.

3.2. Робота в парах

У більшості комісії над одним досьє працювали два члени, один з яких був доповідачем, а інший — рецензентом. Так само важливо, щоб кожен аналітик мав принаймні одного колегу, який контролював би результати їхньої роботи (наприклад, керівника або старшого аналітика, який перевіряє попередні результати роботи аналітика). Якість результатів покращується щонайменше на 10-30% завдяки такій взаємній перевірці зі сторони колеги.

3.3. Збір даних: стандартні контрольні списки

У деяких комісіях кожен працівник **імпровізував** на свій розсуд: які дані збирати? Як їх збирати? Які висновки зробити на основі цих даних? В інших комісіях були стандартизовані **контрольні списки,** що забезпечувало однаковість підходів. Стандартний контрольний список також полегшує членам комісії роботу з інформацією, оскільки структура і порядок викладення інформації однакові для кожного об'єкта перевірки.

3.4. Етика

Етика виявилася складнішою, ніж очікувалося. Основна проблема полягає у відсутності єдиного переліку елементів етичного порушення. Іншими словами, не існує загальноприйнятої правової доктрини щодо того, як оцінюється етика. Для порівняння, для злочинів дуже чітко визначено, які є елементи і як вони оцінюються. Тому кілька питань залишаються відкритими:

- Чи потрібен умисел, чи достатньо необережності? Якщо так, то в яких випадках?
- Чи може навмисне порушення етики бути виправданим за певних обставин?

Досвід деяких комісій показує, що було б корисно, якби члени комісії домовилися про елементи етичного порушення і про те, як вони ці елементи визначають. Це сприятиме чіткому обговоренню між членами комісії та аналітиками, без перебивання один одного. Крім того, тоді аналітикам легше структурувати свої думки на папері щодо кожного досьє.

3.5. Непояснені статки

Для підрахунку непояснених статків щонайменше у 3 комісіях персонал та члени комісії використовували стандартизовану таблицю Excel, де були відображені останні 10 років з усіма вхідними та вихідними грошовими потоками. Лише після запровадження такого стандартизованого підходу стало зрозуміло, де були слабкі місця в роботі персоналу та членів комісій з точки зору фінансового аналізу. Було підтверджено на 100%: комплексні загальні розрахунки, зроблені в Excel, допомогли виявити багато проблем, які залишилися б невидимими, якби кожен фінансовий потік не був включений в такі розрахунки.

Усі комісії в Албанії та Молдові прийняли детальну методологію обчислення непояснених статків. Методи відповідали методу, що використовується Європейським судом із прав людини.

Питання про те, чи застосовується будь-який строк давності, як його обчислювати та за якими критеріями інцидент розглядається в межах такого строку, стало викликом для всіх комісій, як це видно з цієї заяви з Албанії:

> «Особи, які проходять повторну оцінку, повинні підтвердити свої активи законними джерелами, доходом і податковими деклараціями, надавши всі необхідні документи для підтвердження їхньої достовірності та легальності. Несвоєчасне подання декларацій про майновий стан призводить до звільнення, а якщо особа намагається приховати або неправильно відобразити свої активи, тягар доведення лежить на ній (Закон № 84/2016). Наприклад, у справі Xh. Z. Комісія (Незалежна кваліфікаційна комісія) стверджувала, що певні дії, пов'язані з декларуванням активів, відбулися **поза періодом повторної оцінки**, а тому не можуть бути підставою для звільнення. Однак Апеляційна колегія не погодилася з таким тлумаченням, підкресливши відсутність часових критеріїв у перехідному законодавстві про повторну оцінку щодо законності джерел походження активів (Рішення № 19 від 26.07.2019)[454].»

[454] Пжерта Агалліу, Аналіз правових та практичних аспектів процесу перевірки (2024 р.), с. 5.

3.6. Податки

Найбільшою проблемою в цьому питанні є значна специфіка податкового законодавства, яка невідома більшості пересічних громадян і навіть юристів. Іншими словами, звичайний юрист навіть не знає, де шукати порушення податкового законодавства. Тим не менш, існує лише одна комісія, яка провела спеціалізований тренінг з податковим юристом для підвищення обізнаності своїх членів та персоналу. Тренінг можна описати наступним чином:

Цілі:

- Слухачі ознайомлені з основними категоріями податків (огляд).
- Слухачі ознайомлені з основними податковими процедурами при декларуванні податків (огляд)

Для оцінки податкових порушень:

- Слухачі ознайомлені, зокрема, з податками, які можуть бути пов'язані з податковим шахрайством із боку фізичних осіб (податок на доходи, податок на приріст капіталу тощо).
- Визначення ухилення від сплати податків.
- Як нараховується податок на прибуток (процедура, документація)
- Як податкові органи виявляють ухилення від сплати податків (методи, що використовуються, "червоні прапорці" тощо)?

Для оцінки непояснених статків:

- Де фінансові потоки залишають сліди в податковій системі? Іншими словами, як податкова система може надати докази того, що особа, яку перевіряють, мала приховані доходи або витрати (обов'язок ведення бухгалтерського обліку, обов'язок зберігання квитанцій, обов'язок декларування)?
- Як податкова система може сприяти оцінці активів? Іншими словами, які джерела в податковій системі забезпечують оцінку нерухомості, транспортних засобів чи інших активів?

Для всіх вищезгаданих аспектів, але в основному з огляду на податкові порушення: слухачі повинні ознайомитися з основними реформами за останні 10-12 років, щоб вони знали про основні зміни в цій сфері залежно від того, який рік в минулому вони розглядають.

У результаті навчання аналітики та члени Комісії будуть краще озброєні знаннями для виявлення податкових порушень або прихованих доходів чи витрат (непояснених статків).

3.7. Організована злочинність

Організовану злочинність важко довести на практиці. Єдине рішення ЄСПЛ, яким було скасовано албанське рішення щодо перевірки, є доказом цієї складності (Thanza)[455].

[455] Тільман Хоппе, Судді та організована злочинність: чому ЄСПЛ підтримав звільнення старшого судді (2023 р.).

Відповідне положення албанського закону про перевірку свідчить про складність доведення зв'язків з організованою злочинністю (п. 4 статті 38):

> «Умови, які підтверджують факт неналежного контакту з особою, причетною до організованої злочинності, є, зокрема, такими:
>
> а) Оцінювану особу **сфотографували,** або свідок описав зустріч з особою, причетною до організованої злочинності.
>
> б) Оцінювана особа або його/її близькі особи мали регулярне **спілкування з** особою, причетною до організованої злочинності.
>
> c) Оцінювана особа або його/її близькі особи обмінювалися грошима, **послугами**, подарунками або майном з особою, причетною до організованої злочинності
>
> ç) Оцінювана особа **перебуває в** тісному **зв'язку з** особою, причетною до організованої злочинності.
>
> d) Оцінювана особа бере участь або відвідує **зустрічі з** однією або кількома особами, причетними до організованої злочинності. Ймовірна причетність особи до організованої злочинності добре відома, була публічно висвітлена або задокументована у відповідних реєстрах.»

Цей критерій зазнав критики:

> «Визначення ступеня [...] зв'язків (із членами організованої злочинності) є **складним завданням**, оскільки законодавству бракує чіткості щодо обґрунтування та доказів, необхідних для встановлення інкримінованих зв'язків.
>
> Наприклад, закон розглядає фотографії осіб, які проходять повторну оцінку, з фізичними особами з кримінальним минулим як доказ неналежного контакту, але не уточнює, як ці факти будуть обґрунтовані, щоб довести ймовірні зв'язки[456].»
>
> «Особи, які проходять повторну оцінку, висловили занепокоєння щодо відсутності доказів, які б підтверджували звинувачення у неналежних контактах з представниками організованої злочинності. Вони стверджують, що без **достатніх доказів** вони не можуть ефективно захистити себе. Однак САК (Спеціальна апеляційна колегія) підтримала звільнення на підставі висновків, які порушують **довіру громадськості** до правосуддя**,** особливо коли особи, які проходили оцінювання, займали високі посади в судовій системі. В іншій ситуації було поставлено під сумнів рішення НКК [Незалежної кваліфікаційної комісії] вважати особу, що проходить перевірку, такою, що відповідає вимогам на підставі висновків звіту CSID [Директорату з питань безпеки інформації з обмеженим доступом], що підкреслює необхідність в ретельному та об'єктивному аналізі доказів щодо неналежних контактів з представниками організованої злочинності[457].»

3.8. Допит

[456] Пжерта Агалліу, Аналіз правових та практичних аспектів процесу перевірки (2024 р.), с. 6.
[457] Пжерта Агалліу, Аналіз правових та практичних аспектів процесу перевірки (2024 р.), с. 6.

У деяких випадках можна було помітити, що члени комісії не володіли методами допиту, необхідними для слідчого стилю перевірки. Наприклад, якщо члени комісії мали досвід роботи в судовій системі, але не брали участі в слуханнях, де представляються докази, або займались науковою діяльністю, вони не мали таких саме навичок, як досвідчені прокурори в судовому процесі. Важливо, щоб такі члени комісії навчалися технікам ведення допиту. На деяких відеозаписах громадських слухань можна побачити багатогодинні допити, під час яких особа, яку перевіряють, контролює члена комісії, який ставить запитання.

4. Докази

4.1. Банківські дані

Банківські дані значно допомагають при перевірці доброчесності. Можна побачити всі фінансові потоки. Крім того, можна розглядати правочини з готівкою в контексті: чи справді особа знімала достатньо коштів, щоб підтвердити наявність готівки? Чи вносила особа готівку на рахунок, і звідки ця готівка ? Чи купувала особа іноземну валюту в банку або вносила валюту на рахунок? Одна з комісій найняла фахівця з банківської справи, оскільки швидко стало зрозуміло, що для ефективної перевірки даних їй знадобиться фахівець. Щодо деяких осіб, яких перевіряють, Комісія отримала тисячі пакетів даних від банків. Більшість об'єктів перевірки мали більше 10 або 20 банківських рахунків протягом останніх років.

4.2. Оперативна інформація від інших органів влади

Як і в Україні, органи влади надають дані або аналіз органам, що здійснюють перевірку

> «Оцінка всіх даних, зібраних CSID (Директорату з питань безпеки інформації з обмеженим доступом) або HIDAACI (Вищою інспекцією з питань декларування та аудиту активів і конфлікту інтересів) що не замінює остаточного рішення, потім оцінюється Незалежною комісією та Апеляційною палатою — незалежними установами, створеними Асамблеєю. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що хоча HIDAACI і CISD створені виконавчою владою, вони **не втручаються в судову владу,** враховуючи їхні «інструментальні та службові функції» в процесі повторної оцінки[458].»

В Албанії, вочевидь, існувало неправильне розуміння ролі державних органів у наданні даних:

> "Албанський Гельсінський комітет (2018 р.) зазначає, що органи, які допомагають у проведенні перевірки (DSIK, HIDAA, HCJ, PP), **не** повністю **прозоро** сприяли цьому процесу**,** особливо щодо оцінки активів, контролю за репутацією та оцінки професійних навичок суддів і прокурорів. Таке уникання ними надання інформації про результати перевірки, що становлять суспільний інтерес, викликає занепокоєння щодо прозорості".[459]

[458] Група правових і політичних досліджень, Аналіз процесу перевірки в Албанії (2017 р.), с. 11.
[459] Пжерта Агалліу, Аналіз правових та практичних аспектів процесу перевірки (2024 р.), с. 4.

4.3. Підтримка громадянського суспільства

В Албанії та Україні НУО забезпечували процес інформацією, доказами або повним аналізом. Для порівняння, їхній внесок у Молдові був досить скромним. Основною причиною цього є те, що в Молдові неурядові організації не настільки сильні в антикорупційній сфері, як в Україні та Албанії:

> «За підтримки Проекту Балканська мережа журналістських розслідувань (BIRN) розробила і продовжує використовувати нетиповий механізм оцінювання та висвітлення процесу перевірки суддів, що робить її єдиною албанською медіа-організацією, яка проводить ґрунтовні репортажі про всіх фізичних осіб, які підлягають перевірці[460].»

4.4. Старі/втрачені дані

Ймовірна втрата доказів є проблемою в усіх країнах, таких як Албанія:

> «Варто також відзначити, що органи перевірки беруть до уваги неможливість довести документально законність активів без покарання осіб, що проходять перевірку, коли причиною такої неможливості є те, що минув тривалий час, або відсутні дані в установах, на які законом покладено обов'язок обробляти та зберігати такі дані[461].»

> «Виникає питання: до якої міри можуть бути виправдані недоліки в документації, відсутність доказів їхньої діяльності за останні 20 років, порушення податкового законодавства, відсутність банківської документації, реєстрації активів тощо? Часті зміни у податковому та фінансовому законодавстві, тіньова економіка, особливо в перші роки демократії, відсутність обов'язку зберігати рахунки-фактури, коли це не було прямо передбачено фінансовим законодавством, а також той факт, що державні установи зобов'язані зберігати фінансову документацію лише протягом певного періоду часу, створювали труднощі для тих, хто проходив перевірку, у доведенні того, як вони набули свої статки, особливо до прийняття Закону № 9049 від 10 квітня 2003 року «Про декларування активів і контроль за ними, та фінансові зобов'язання обраних осіб і деяких державних службовців». Це питання, яке потребує спеціальної підготовки органів, що здійснюють перевірку[462].»

5. Рішення

Єдність підходів у написанні рішень є викликом для всіх введених комісій, як це видно з цієї цитати з Албанії:

> «Формальна сторона структури рішень часто є недостатньо **уніфікованою та стислою,** а описово-мотивувальній частині рішень часто бракує чіткості та логічної послідовності. Цей організаційний недолік, у

[460] USAID, Проєкт «Справедливість для всіх» в Албанії: фінальний звіт (2021 р.), с. 13.
[461] Албанський Гельсінський комітет, Процес перевірки в контексті зобов'язань щодо інтеграції в Європейський Союз (2022 р.), с. 26.
[462] Албанський Гельсінський комітет, Про моніторинг процесу перевірки суддів і прокурорів за період з січня 2017 року по червень 2018 року (2018 р.), с. 12.

поєднанні з розрізненим викладом фактів, ускладнює розуміння і підриває прозорість[463].»

У Молдові деякі з апеляцій були пов'язані з тим, що не до всіх осіб, що проходили перевірку, застосовувалися однакові підходи в усіх рішеннях. Одна з комісій зробила висновок, що від самого початку необхідно мати чіткий і зрозумілий **шаблон рішення** для всього персоналу та членів комісії. Це була рекомендація автора цієї роботи для всіх комісій від самого початку. Співробітники та члени комісій можуть побачити, як виглядає ідеальне рішення, тільки якщо вони мають перед собою детальний письмовий зразо та інструкції до нього.

6. Зовнішні ризики

6.1. Помста та залякування

У Молдові прокурори накинулись на одну з членів комісії, розпочавши проти неї кримінальне розслідування. Розслідування було повністю фальшивим, але змусило цю членкиню подати у відставку. Можна лише уявити, який залякуючий ефект такий напад мав на інших членів комісії:

> «Антикорупційні прокурори намагаються заблокувати свою перевірку, навіть ціною порушення закону[464].»

Іншою формою помсти старої системи було скасування всіх рішень комісії з перевірки кандидатів у Молдові. Верховний суд задовольнив усі 21 апеляцію кандидатів, які отримали негативний висновок комісії[465]. Багато зацікавлених сторін сприйняли рішення Верховного суду як здебільшого слабкі по суті і спрямовані лише на те, щоб зашкодити процесу.

В **Албанії** були випадки, коли журналістам, які висвітлювали процедуру перевірки, погрожували:

> «У квітні 2022 року двоє журналістів, які висвітлювали процес перевірки, отримали погрози та зазнали залякувань, нібито від імені посадової особи, яка мала корисливі інтереси[466].»

В одній з двох країн особи, що проходили перевірку, намагалися отримати інформацію про співробітників за допомогою формальних і неформальних засобів. Принаймні одній комісії вдалося зберегти інформацію про своїх співробітників закритою від публічного доступу.

6.2. Відставки

В Молдові у двох **комісіях** з перевірки, по одному члену подали у відставку під час процесу. Одна відставка сприймається як політично мотивована, оскільки член комісії був політично пов'язаний з опозиційною партією[467]. Інша відставка була зроблена без офіційних причин. Складається враження, що не можна бути членом комісії з перевірки,

---

[463] Пжерта Агалліу, Аналіз правових та практичних аспектів процесу перевірки (2024 р.), с. 9.
[464] https://crjm.org/en/anti-corruption-prosecutors-seek-to-block-their-vetting-even-at-the-cost-of-breaking-the-law/20986/; https://vetting.md/en/declaratie-de-presa-cu-privire-la-demisia-membrei-comisiei-tatiana-raducanu/.
[465] https://www.infotag.md/politics-en/309538/.
[466] Європейська Комісія, Звіт по Албанії за 2022 рік (2022 р.), с. 30.
[467] https://vetting.md/en/declaratie-cu-privire-la-demisia-unui-membru-al-comisiei-pre-vetting/.

якщо ти не підтримуєш концепцію позачергової перевірки, в тому числі перенесення тягаря доказування.

Відставка також може впливати на процедуру оскарження. У Молдові

> «Переважна більшість суддів Верховного Суду подали у відставку в середині апеляційного процесу у зв'язку з прийняттям нового закону, що запроваджує перевірку діючих суддів Верховного Суду[468].»

6.3. Зв'язки з громадськістю

Ефективна комунікація та координація підтримки комісій виявилися важливими складовими процесу перевірки. Комунікація є ключем до зміцнення довіри між усіма учасниками цього делікатного процесу, який відбувається в умовах постійного тиску та опору реформам. Без довіри цей процес може легко зазнати краху:

> «Для відновлення довіри громадськості до судової системи Албанії необхідно ретельно інформувати громадськість та **пояснювати** її кожен аспект загального процесу перевірки. Прозорість і консультації щодо його цілей сприятимуть зміцненню довіри громадськості до реформи та забезпеченню її ефективного спрямування на задоволення реальних потреб албанського суспільства[469].»

Комунікація вимагає **регулярних взаємодії** між усіма зацікавленими сторонами на щотижневій або двотижневій основі. У деяких випадках партнери з розвитку проводили щотижневі зустрічі з іншими партнерами та представниками Комісій або Секретаріатів. Під час цих зустрічей обговорювалися основні виклики та здобутки у просуванні процесу, надавалися поради та узгоджувалися дії, спрямовані на його захист. Такий підхід допоміг тримати всі зацікавлені сторони в курсі подій, узгоджувати дії та запобігати непорозумінням між учасниками.

Взаємодія з громадянським суспільством та громадськістю також є життєво важливою. Їхня підтримка має вирішальне значення для успіху та сприйняття реформ. Важливо також налагодити тісну співпрацю між Комісією та громадянським суспільством, щоб забезпечити його сприяння процесу та допомогу зі збором інформації про кандидатів, а також заручитися активною підтримкою суспільства. В одному зі звітів зазначено наступне про **Молдову:**

> «Відповідно до Закону, Комісія проводила закриті засідання, за винятком публічних слухань кандидатів без надання громадськості інформації про характер та результати таких засідань. Публікація рішень та відповідних висновків із засідань або **періодичне інформування** громадськості про поточну роботу сприяли б підвищенню прозорості етапу, що передував слуханням. Позитивним кроком є те, що комісія виклала записи слухань на свій канал в YouTube[470].»

Можна також відзначити, що відбувається, якщо взаємодія з громадськістю не спрацьовує. В одному випадку політики, громадянське суспільство та засоби масової

---

[468] ОБСЄ/БДІПЛ, Звіт щодо оцінювання (попередньої перевірки) кандидатів у члени Вищої ради магістратури в Молдові (2023 рік), с. 7.
[469] Група правових і політичних досліджень, Аналіз процесу перевірки в Албанії (2017 р.), с. 14.
[470] ОБСЄ/БДІПЛ, Звіт щодо оцінювання (попередньої перевірки) кандидатів у члени Вищої ради магістратури в Молдові (2023 рік), с. 5.

інформації почали **негативно** ставитися до Комісії та, зокрема, до її голови. «Гібридна доброчесність»[471] голови стала темою для обговорень, з такими заголовками, як-от «Член Комісії потрапив у скандал»[472] і «Коаліція з чотирьох партій» вимагає «відставки» «голови» комісії[473].

[471] https://anticoruptie.md/en/investigations/integrity/herman-von-hebels-hybrid-integrity.
[472] https://regtrends.com/en/2024/03/25/pre-vetting-commission-member-caught-up-in-scandal-over-icc-reforms/.
[473] https://www.infotag.md/politics-en/315004/; https://radiomoldova.md/p/32831/coalition-leaders-demand-removal-of-pre-vetting-commission-president-over-integrity-concerns.

7. Протиріччя

У будь-якій країні процес перевірки є дуже неоднозначним. Наступні приклади ілюструють ці протиріччя:

- Немає магічного вирішення проблеми:

  «Процес перевірки в Албанії розпочався з великим оптимізмом і надією, але його не слід розглядати як інституційний інструмент, який **магічним** чином очистить всю судову систему від корупції[474].»

- Інституції можуть бути тимчасово **паралізовані:**

  «У випадку з Конституційним Судом Закон «Про перевірку» створив серйозні проблеми. Результатом реформи і прийняття цього закону стало повне **припинення функціонування** цього **суду** як єдиної інстанції, яка може судити про конституційність чи неконституційність законів. Як гарант конституційного ладу і конституційного правосуддя, цей суд не функціонує, що перетворило Албанію на особливий випадок, коли судова реформа залишила країну в умовах тотальної фактичної неконституційності[475].»

- **Непояснені статки** не доводять конкретної корумпованості такого судді:

  «У всіх випадках компетентні органи обґрунтовували звільнення судді лише економічним аспектом повторного оцінювання. Кожен із суддів володів активами, щодо яких вони не змогли обґрунтувати законне джерело доходу. Висновок, що судді були корумпованими, а тому повинні бути виключені з системи правосуддя, було зроблено лише на основі одного елемента повторного оцінювання, а інші елементи були невідомі[476].»

- **Громадяни** не можуть відновити справедливість за минулі зловживання:

  «Але фактично громадянин, який був однією зі сторін у судовому процесі, що розглядався суддею, є жертвою несправедливості, і він не має права на повторний розгляд справи, оскільки рішення є остаточним. Який конституційний механізм надано громадянину для того, щоб вимагати забезпечення свого права на справедливий суд[477]?»

---

[474] Група правових і політичних досліджень, Аналіз процесу перевірки в Албанії (2017 р.), с. 14.
[475] Еда Чела, Повторне оцінювання суддів Конституційного суду в Албанії, Euro-Balkan Law and Economics Review (2019 р.), с. 239.
[476] [476] Еда Чела, Повторне оцінювання суддів Конституційного суду в Албанії, Euro-Balkan Law and Economics Review (2019 р.), с. 240.
[477] [477] Еда Чела, Повторне оцінювання суддів Конституційного суду в Албанії, Euro-Balkan Law and Economics Review (2019 р.), с. 240.

Додаток I: Основні нормативно-правові положення

Албанія

Конституція

Стаття D

Оцінка активів

1. Особи, які проходять перевірку, повинні декларувати та перевіряти свої активи. Мета такого декларування та перевірки — виявлення осіб, які володіють або користуються активами в більшому обсязі, ніж можна законно пояснити, або тих осіб, які не змогли точно та повністю розкрити свої активи та активи пов'язаних з ними осіб.

2. Особи, які проходять перевірку, подають нову та повністю заповнену декларацію про майновий стан відповідно до закону. Вища інспекція з питань декларування та аудиту активів і конфлікту інтересів проводить перевірку декларації про майновий стан і подає Комісії звіт про законність походження активів, а також достовірність і повноту розкриття інформації відповідно до закону.

3. Особа, яка проходить перевірку, повинна переконливо пояснити законне походження активів, майна та доходів. Доходи вважаються законними, тільки якщо вони були задекларовані та податки були сплачені. Законний дохід має бути детально визначений законом.

4. Якщо особа, яка проходить перевірку, має активи, що вдвічі перевищують суму, підтверджену законними доходами, визначається презумпція дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, і тягар її спростовування лежить на цій особі.

5. Якщо особа, яка проходить перевірку, своєчасно не подала декларацію про майновий стан відповідно до закону, вона підлягає звільненню. Якщо така особа вчиняє дії, спрямовані на недостовірне декларування або приховування активів, які перебувають у її володінні чи користуванні, визначається презумпція дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, і тягар її спростовування лежить на цій особі.

Стаття DH

Оцінка біографічних даних

1. Особи, які проходять перевірку, зобов'язані подавати декларацію щодо біографічних даних та проходити оцінку таких даних. Мета такого декларування та оцінки — виявлення об'єктів перевірки, які мають неналежні контакти з особами, пов'язаними з організованою злочинністю. Перевірка біографічних даних щодо осіб, причетних до організованої злочинності, ґрунтуватиметься на декларації щодо біографічних даних та інших відповідних доказах, включно з рішеннями албанських або іноземних судів.

2. Особи, які проходять перевірку, подають до Комісії належним чином заповнену детальну декларацію щодо біографічних даних за період з 1 січня 2012 року до дня подання декларації, як це передбачено законодавством. Заповнена декларація щодо біографічних даних може бути використана як доказ лише у цій процедурі й в жодному разі не може бути використана у кримінальному провадженні.

3. Якщо особа, яка проходить перевірку, має неналежні контакти з особами, причетними до організованої злочинності, визначається презумпція дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, і тягар її спростовування лежить на цій особі.

4. Якщо особа, яка проходить перевірку, своєчасно не подала належним чином заповнену декларацію щодо біографічних даних відповідно до закону, вона підлягає звільненню. Якщо така особа вчиняє дії, спрямовані на недостовірне розкриття або приховування контактів з особами, причетними до організованої злочинності, визначається презумпція дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, і тягар її спростовування лежить на цій особі.

Стаття E

Оцінка професійної придатності

1. Особи, які проходять перевірку, повинні проходити кваліфікаційне оцінювання з метою виявлення тих, хто не має достатньої кваліфікації для виконання своєї функцій, а також тих, хто має проблеми, які можуть бути виправлені за допомогою навчання.

2. Кваліфікаційне оцінювання проводиться за сприяння працівників, відповідальних за етичне та професійне оцінювання суддів або прокурорів на момент проведення оцінювання. Під час кваліфікаційного оцінювання суддів, юрисконсультів та помічників юристів оцінюються суддівська дієздатність, організаторські навички, **етика** та відданість **суддівським цінностям,** особисті якості та професійна відданість відповідно до стандартів, передбачених законом. Під час кваліфікаційної атестації прокурорів оцінюються прокурорська дієздатність, організаційні навички, етика та відданість цінностям прокуратури, особисті якості та професійна відданість відповідно до стандартів, передбачених законом. Атестація юрисконсультів та помічників юристів включає іспит у Школі магістратури. Під час кваліфікаційного оцінювання не розглядаються справи, що ще перебувають на розгляді.

3. Якщо особа, яка проходить перевірку, продемонструвала погані знання, навички, судження або здібності, або існує постійна або істотна практика в роботі, яка, можливо, не відповідає займаній посаді, необхідно виявити цей недолік і визначити презумпцію застосування дисциплінарного заходу у вигляді відсторонення від роботи з навчанням для виправлення цього недоліку, а тягар її спростовування лежить на цій особі.

4. Якщо особа, яка проходить перевірку, продемонструвала недостатні знання, навички, судження або здібності, або існує постійна або істотна практика в роботі, якість якої не є належною для займаною посади, і цей недолік навряд чи можна виправити за один рік освітньої програми, визначається презумпція дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, і тягар її спростовування лежить на цій особі.

5. Якщо особа, яка проходить перевірку, діє таким чином, щоб суттєво перешкодити або ускладнити своє оцінювання, або продемонструвала такі недостатні знання, навички, судження, здібності чи постійну або істотну практику в роботі, які можуть загрожувати або обмежувати права громадян, така особа вважається невідповідною, визначається презумпція дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, і тягар її спростовування лежить на цій особі.

Молдова (кандидати)

Закон 26/2022

Стаття 8 . Оцінка доброчесності кандидатів

(1) Для цілей цього закону оцінка доброчесності кандидатів полягає в перевірці їхньої етичної та фінансової доброчесності.

(2) Кандидат вважається таким, що відповідає критеріям етичної доброчесності, якщо:

a) він/вона не вчинив(ла) будь-яких грубих порушень правил етики та професійної поведінки суддів, прокурорів або за обставин цих правил для інших професій, а також не допустив у своїй діяльності неправомірних дій або бездіяльності, які були б незрозумілими з погляду фахівця в галузі права та неупередженого спостерігача;

b) щодо кандидата відсутні обґрунтовані підозри щодо вчинення корупційних дій і діянь, пов'язаних із корупцією, або корупційних діянь у значенні Закону «Про доброчесність» № 82/2017;

c) він/вона не порушив(ла) правовий режим декларування особистого майна та інтересів, конфлікту інтересів, несумісності, заборон та/або обмежень.

(3) У разі відсутності затверджених правил етики та поведінки для галузі, в якій працює або працював кандидат, необхідно перевірити, чи не викликає поведінка кандидата в минулому обґрунтованих сумнівів щодо його відповідності встановленим для суддів і прокурорів стандартам етики та поведінки.

(4) Кандидат вважається таким, що відповідає критеріям фінансової доброчесності, якщо:

a) майно кандидата задекларовано в установленому законом порядку;

b) Комісія з оцінки встановила, що статки, набуті кандидатом за останні 15 років, відповідають задекларованим доходам.

(5) Для оцінки фінансової доброчесності кандидата Комісія з оцінки перевіряє:

a) дотримання кандидатом податкового режиму в частині сплати податків за користування грошовими коштами і доходами від власності, яка йому/їй належить, та оподатковуваними доходами, а також у частині сплати ввізного та вивізного мита;

b) дотримання кандидатом правового режиму декларування майна та особистих інтересів;

c) спосіб придбання майна, що перебуває у власності або володінні кандидата чи осіб, зазначених у частині 2 статті 2, а також витрати, пов'язані з утриманням цього майна;

d) джерела доходу кандидата та, за відповідних обставин, осіб, зазначених у частині 2 статті 2;

e) наявність або відсутність договорів позики, кредиту, лізингу, страхування або інших договорів, які можуть забезпечити фінансову вигоду, стороною яких є кандидат, особа, зазначена в частині 2 статті 2, або юридична особа, у якій вони виступають як власник, що отримує вигоду;

f) наявність або відсутність дарувань, у яких кандидат або особа, зазначена в частині 2 статті 2, має виступає як отримувач або дарувальник;

g) інші відповідні аспекти для з'ясування походження статків кандидата та їхнього обґрунтування.

(6) Під час оцінювання критеріїв, зазначених в пунктах 2-5, та ухвалення рішень щодо них Комісія з оцінювання не залежить від висновків інших органів, що мають компетенцію у відповідній галузі.

Молдова (посадові особи)

Закон 252/2023

Стаття 11. Критерії оцінювання

(1) Для цілей цього Закону оцінювання складається з перевірки етичної та фінансової доброчесності осіб, зазначених у частині 1 статті 31.

(2) Вважається, що особа не відповідає вимогам етичної доброчесності, якщо комісія або колегія з оцінки визначила, що:

a) протягом останніх 5 років ця особа серйозно порушувала правила етики та професійної поведінки суддів, прокурорів або, за певних обставин, представників інших професій, а також якщо ця особа протягом останніх 10 років діяла самоправно або ухвалювала самоправні акти всупереч принципам верховенства права, і Європейський суд із прав людини в аналогічній справі до ухвалювання такого акту встановив, що таке рішення суперечить Європейській конвенції із прав людини.

b) протягом останніх 10 років така особа у своїй діяльності мала протиріччя та конфлікти інтересів, які впливали на займану нею посаду.

(3) Особа, що проходить оцінювання, вважається таким, що не відповідає критерію фінансової доброчесності, якщо комісія або колегія з оцінки має серйозні сумніви, зумовлені тим, що:

a) різниця між активами, витратами та доходами за останні 12 років перевищує 20 середніх заробітних плат, встановлених Урядом на 2023 рік.

b) протягом останніх 10 років така особа допускала податкові порушення, в результаті яких сума несплаченого податку загалом перевищила розмір 5 середніх заробітних плат, встановлених Урядом на 2023 рік.

(4) Під час оцінки фінансової доброчесності комісія або колегія з оцінки може провести перевірку:

a) дотримання особою, що проходить оцінку, податкового режиму в частині сплати податків за користування активами та доходами від власності, яка йому/їй належить, та оподатковуваними доходами, а також у частині сплати ввізного та вивізного мита;

b) дотримання особою, що проходить оцінку, правового режиму декларування майна та особистих інтересів;

c) спосіб придбання майна, що перебуває у власності або володінні особи, що проходить оцінку, чи осіб, зазначених у пункті 5, а також витрати, пов'язані з утриманням цього майна;

d) джерела доходу особи, що проходить оцінку, та, за відповідних обставин, осіб, зазначених у пункті 5;

e) наявність або відсутність договорів позики, кредиту, лізингу, страхування або інших договорів, які можуть забезпечити фінансову вигоду, стороною яких є особа, що проходить оцінку, особа, зазначена в пункті 5, або юридична особа, у якій вони виступають як власник, що отримує вигоду;

f) наявність або відсутність дарувань, у яких особа, що проходить оцінку, або особа, зазначена в пункті 5, має виступає як отримувач або дарувальник;

g) інші відповідні аспекти, пов'язані з перевіркою критеріїв, зазначених у пунктах 2 і 3.

(5) Під час оцінювання відповідності критеріям, викладеним у пункті 3 цієї статті, комісія або колегія з оцінки також бере до уваги активи, витрати, доходи близьких осіб, визначених у Законі № 133/2016 «Про декларування майна та особистих інтересів», а також осіб, зазначених у пунктах 4 і 5 статті 33 Закону № 132/2016 «Про Національний орган з питань доброчесності».

(6) Під час оцінювання відповідності критеріям, викладеним у пунктах 2 і 3, акти або висновки інших суб'єктів, які мають повноваження у цих сферах, не є обов'язковими до розгляду комісією або колегією. Висновки остаточних судових рішень беруться до уваги комісією або колегією з оцінки, за винятком рішень, які комісія або колегія з оцінки вважає самоправними або явно необґрунтованими. Комісія або колегія з оцінки може висловлювати свою думку лише щодо порушень правил етики та професійної поведінки, а не щодо законності цих рішень.

Україна (кандидати та посадовці)

Для порівняльної таблиці (1.3) ключовим є наступне законодавче положення:

Закон України «Про судоустрій і статус суддів»

Розділ XII: Прикінцеві та перехідні положення
[...]
20. Відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», оцінюється колегіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному цим Законом, за правилами, які діяли до дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри», та з урахуванням особливостей, передбачених цим розділом.
За результатами такого оцінювання колегія Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а у випадках, передбачених цим Законом, — пленарний склад Комісії, ухвалює рішення про відповідність або невідповідність судді займаній посаді. Таке рішення ухвалюється за правилами, передбаченими цим Законом для ухвалення рішення про підтвердження або про непідтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді.
Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії або пленарного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України[478]. Відмовою від проходження оцінювання судді на відповідність займаній посаді вважається систематична (тричі) неявка судді на будь-який з етапів такого оцінювання за відсутності для цього поважних причин або за відсутності інформації про причини неявки.
Факт відмови судді від проходження оцінювання на відповідність займаній посаді встановлюється рішенням Комісії у пленарному складі. Під час ухвалення такого рішення у засіданні Комісії може брати участь представник Громадської ради доброчесності.
У разі систематичної (тричі) неявки судді на будь-який з етапів оцінювання на відповідність займаній посаді Комісія може розглянути питання щодо відповідності такого судді займаній посаді за його відсутності.
20^{1}. Якщо Вищою радою правосуддя відмовлено в задоволенні подання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про звільнення судді у зв'язку з його невідповідністю займаній посаді, суддя вважається таким, чию відповідність займаній посаді не оцінено відповідно до підпункту 4 пункту 16^{-1} розділу XV «Перехідні положення» Конституції України.
У такому разі оцінювання відповідності такого судді займаній посаді продовжується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України в пленарному складі із стадії, що визначена Вищою радою правосуддя у рішенні про відмову в задоволенні подання про звільнення такого судді.
Якщо Вищою радою правосуддя не визначено таку стадію, оцінювання продовжується із стадії, визначеної Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, з урахуванням

[478] Частини, виділені курсивом тут і далі, — мої. Д.З.

мотивів рішення Вищої ради правосуддя про відмову в задоволенні подання про звільнення такого судді, включаючи рішення, прийняті Вищою радою правосуддя до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри».

20². Суддя, зазначений в абзаці першому пункту 20 цього розділу, який після набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедур суддівської кар'єри» за результатами кваліфікаційного оцінювання у межах конкурсу на посаду судді апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або судді Верховного Суду в межах своєї спеціалізації підтвердив здатність здійснювати правосуддя у відповідному суді, вважається таким, що пройшов оцінювання та підтвердив відповідність займаній посаді відповідно до пункту 20 цього розділу.

Додаток II: Джерела

Албанія

Звіти:

- Європейська Комісія, Звіт про прогрес Албанії (2014 р.);
- Група експертів високого рівня та Спеціальний парламентський комітет із питань реформування системи правосуддя, «Аналіз системи правосуддя в Албанії» (2015 р.);
- Група правових і політичних досліджень, Аналіз процесу перевірки в Албанії (2017 р.);
- Офіс Фонду Конрада Аденауера в Албанії, Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien [Проміжна оцінка судової реформи в Албанії] (березень 2018 року);
- Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ), Проект оновленого звіту про індивідуальне оцінювання суддів в Албанії (2018 р.);
- Албанський Гельсінський комітет, «Про моніторинг процесу перевірки суддів і прокурорів за період з січня 2017 року по червень 2018 року» (2018 р.);
- Албанський Гельсінський комітет, «Процес перевірки в контексті зобов'язань щодо інтеграції в Європейський Союз» (2022 р.);
- Європейська Комісія, Звіт по Албанії за 2022 рік: робочий документ співробітників Комісії, що супроводжує документ Повідомлення від Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів (2022 р.);
- Європейська Комісія, Звіт по Албанії за 2023 рік: робочий документ співробітників Комісії, що супроводжує документ Повідомлення від Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів (2023 р.);
- Freedom House, Країни перехідного періоду, 2024 р.: Звіт по Албанії (2024 р.);
- Freedom House, Свобода у світі, 2024 р.: Звіт по Албанії (2024 р.).

Статті:

- Іна Кшепа, Перевірка суддів та прокурорів: албанський досвід (2018 р.);
- Еда Чела, Повторне оцінювання суддів Конституційного суду в Албанії, Euro-Balkan Law and Economics Review (2019 р.), сс. 227-242;
- Бояна Хайдіні та Гентян Скара, Роль інформаційно-комунікаційних технологій у боротьбі з корупцією в судовій системі: приклад судової реформи 2016 року в Албанії (2022 р.);
- Тільман Хоппе, Судді та організована злочинність: чому ЄСПЛ підтримав звільнення старшого судді (2023 р.);
- Пжерта Агалліу, Аналіз правових та практичних аспектів процесу перевірки (2024 р.).

Інші корисні посилання/ресурси:

- Закон «Про процедуру перевірки» (2016 р.);
- Конституція (зі змінами, внесеними у 2016 та 2020 роках);
- Вебсайт Незалежної кваліфікаційної комісії;
- Вебсайт Європейської Комісії з питань перевірки.

Молдова

Звіти:

- ОБСЄ/БДІПЛ, Звіт щодо оцінювання (попередньої перевірки) кандидатів у члени Вищої ради магістратури в Молдові (2023 р.);
- Європейська Комісія: робочий документ співробітників Комісії, що супроводжує документ Повідомлення від Комісії до Європейського Парламенту, Ради, Європейського економічного і соціального комітету та Комітету регіонів (2023 р.);
- Державний департамент США, Доповіді країн щодо практики дотримання прав людини за 2023 рік: Молдова (2023 р.); - корисний лише щодо деяких резонансних справ, не повною мірою стосується процедури перевірки;
- МВФ, Республіка Молдова: Звіт персоналу за результатами консультацій за статтею IV у 2023 році (2023 р.: актуальним є лише пункт 30);
- Група експертів з питань правосуддя, Звіт про тіньовий моніторинг реалізації Стратегії забезпечення незалежності та доброчесності у сфері правосуддя протягом 2022-2025 років (2024 р.);
- Комісія з перевірки суддів, Звіт до парламенту (2024 р.);
- Комісія з перевірки прокурорів, Звіт до парламенту (2024 р.);
- ОЕСР, Базовий звіт п'ятого раунду моніторингу антикорупційних реформ у Молдові: Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією (2024 р.).

Статті/блоги/огляди:

- Даніела Відайку, Інертність судової системи Молдови: повільний прогрес на шляху до незалежних суддів (2021 р.);
- Катерина Попшой, Попередня перевірка: перший крок до перезавантаження системи правосуддя в Молдові (2022 р.);

- Тільман Хоппе (Коаліція КООНПК), Міжнародна перевірка доброчесності публічних службовців (2023 р.);
- Андреа Мазелліу, Навігація процесом перевірки в Молдові: порівняльний аналіз з албанською моделлю (2024 р.);
- Анжела Попіль, Адріан Єрмуракі, Поточні зусилля в реформі правосуддя в Республіці Молдова (2024 р.).

Інші корисні посилання/ресурси:

- Вебсайт Комісії з перевірки прокурорів;
- Вебсайт Комісії з перевірки суддів в Молдові;
- Вебсайт Комісії з попередньої перевірки в Молдові;

На цих вебсайтах є посилання на всі закони, нормативні акти та рішення.

Скорочення

З метою полегшити читання цього документу, в основному тексті, як правило, в дужках надаються пояснення використаних скорочень. Крім того, найпоширеніші скорочення також наведені нижче:

ЄКПЛ	Європейська конвенція із прав людини.
ЄСПЛ	Європейський суд із прав людини
ВРП	Вища рада правосуддя (Україна)
HIDAACI	Вища інспекція з питань декларування та аудиту активів і конфлікту інтересів (Албанія)
ВККС	Вища кваліфікаційна комісія суддів (Україна)
НКК	Незалежна кваліфікаційна комісія (Албанія)
БДІПЛ	Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОБСЄ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
САК	Спеціальна апеляційна колегія (Албанія)
ВРМ	Вища рада магістратури (Молдова)
ВРП (SCP)	Вища рада прокурорів (Молдова)
КООНПК	Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції
УНЗ ООН	Управління ООН з наркотиків та злочинності

Судовий нагляд та дисциплінарна відповідальність суддів у Фінляндії та Швеції

Тімо Вуйолахті

Суддя у відставці
Апеляційного суду
Гельсінкі,
експерт Міжнародної
організації права
розвитку

1. ВСТУП

Цей документ було підготовлено для Представництва IDLO в Україні в рамках проекту «Стандартизація доброчесності: прозорість, професіоналізм та підзвітність у реформуванні сектору юстиції та відновленні України». Основна мета — представити огляд режимів судового нагляду, дисциплінарної відповідальності та відсторонення суддів у Фінляндії та Швеції, а також ролі та актуальності суддівських етичних стандартів. У зв'язку з цим у дослідженні також представлено загальні базові стандарти європейської та міжнародної систем у цій сфері.

З одного боку, в цій роботі надано стислий опис дисциплінарних систем в обох досліджуваних країнах і також представлено відповідне законодавство, що їх регулює. З іншого боку, у цій роботі також застосовано практичний підхід[479], оскільки наводяться справи, пов'язані з системами дисциплінарної відповідальності, та надаються статистичні дані про них.

Окрім законодавства, судової практики та юридичної літератури, у цій роботі використано відкриті джерела, зокрема різні документи, опубліковані органами влади Фінляндії та Швеції, а також ООН, Радою Європи, ЄС та судовими органами держав-членів ЄС. У дослідженні також використані інтерв'ю з колегами та дискусії з головами судів і публічними службовцями. Із метою відображення професійного досвіду автора в цій роботі також наведено кілька особистих спостережень.

Після цього вступного розділу 1 у розділі 2 представлено європейську нормативно-правову базу, яка визначає принципи суддівської поведінки та дисциплінарні системи для суддів. Розділ 3 присвячений загальному опису

[479] Така точка зору пояснюється досвідом автора цього документа, який є суддею Апеляційного суду у відставці, а не науковцем.

судової системи Фінляндії, а Розділ 4 охоплює системи кримінальної та дисциплінарної відповідальності суддів і судового нагляду у Фінляндії. Розділ 5 містить аналогічний опис для Швеції, але в більш стислій формі, як в розділах 3 і 4 для Фінляндії. Розділ 6 завершує дослідження деякими спостереженнями та зауваженнями автора.

2. КОНТЕКСТ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

2.1. Принципи етичної поведінки суддів

Серед найбільш цитованих новаторських європейських документів, що стосуються принципів або стандартів етичної поведінки суддів, є такі:

- Рада Європи, Європейська хартія про статус суддів (1998 р.)[480]
- Консультативна рада європейських суддів (КРЄС), Висновок № 1 (2001 р.) про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів[481]
- Висновок КРЄС № 3 (2002 р.) про принципи та правила, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема питання етики, несумісної поведінки та неупередженості[482]
- (ООН), Бангалорські принципи поведінки суддів (2002 р.) [483]
- Комітет міністрів Ради Європи, Рекомендація CM/Rec (2010) 12 щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки[484]
- Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія), Звіт про незалежність судової влади, частина I: незалежність суддів (2010 р.)[485]

Від себе автор зазначає, що не буде надмірним спрощенням стверджувати, що між сучасними європейськими суспільствами, заснованими на принципі верховенства права, немає протиріч щодо того, що є основними етичними цінностями судді. Хоча Бангалорські принципи, коли вони були розроблені, можливо, зазнали сильного впливу систем загального права, вони значною мірою віддзеркалюють загальноприйняті європейські цінності[486]. Ці цінності хоча й залишаються незмінними, але здається, що з часом відбулася еволюція в тому, як ці принципи були прийняті і представлені. Сьогодні мова йде не стільки про "правила" (кодекси), скільки про надання керівних принципів, мотивування та проведення динамічних обговорень. Як вже зазначала КРЄС у своєму Висновку

---

[480] https://rm.coe.int/090000168092934f
[481] https://rm.coe.int/1680747830
[482] https://rm.coe.int/16807475bb
[483] https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangalorepriciples.pdf: у 2007 році також було прийнято детальний коментар (Коментар до Бангалорських принципів поведінки суддів).
[484] https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-judges-independence-efficiency-responsibilites/16809f007d
[485] https://rm.coe.int/1680700a63
[486] Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків та злочинності (УНЗ ООН) описує важливість Бангалорських принципів, зазначаючи, що вони є цінним керівництвом для суддів при виконанні ними своїх суддівських обов'язків та основою для судових органів для регулювання поведінки суддів.
Див. УНЗ ООН, Посібник з розробки та впровадження кодексів поведінки суддів (2019 р.), доступний за посиланням: https://www.unodc.org/documents/ji/knowledge_products/Codes_of_Conduct_2020.pdf.

№ 3 у 2002 році, було б краще говорити не про кодекс, а про «вкладення стандартів професійної поведінки».[487]

Щоб представити, в чому саме полягають європейські цінності та принципи поведінки суддів, у документі *«Суддівська етика: принципи, цінності та якості» (2010 р.)*[488] Європейської мережі рад правосуддя (ЄМРП) наводиться наступний приклад:

> «Незалежність, доброчесність, неупередженість, стриманість і обачливість, сумлінність, повага і вміння слухати, рівне ставлення, компетентність і прозорість є загальними цінностями, визначеними [як такі, що мають важливе значення для ролі судді] (Частина I). Суддя також демонструє такі особисті якості, як мудрість, лояльність, почуття людяності, мужність, серйозність і розсудливість, працездатність, вміння слухати та ефективно спілкуватися. Суддя усвідомлює, що його/її професійна поведінка, приватне життя та поведінка в суспільстві впливають на імідж правосуддя та суспільну довіру (Частина II).»

Демонстрація інтелектуальної переваги не обмежується лише поведінкою на робочому місці, але й поширюється на приватне життя судді. У документі КРЄС це сформульовано наступним чином: «...суддя дбає про те, щоб його приватне життя не впливало негативно на громадську думку про неупередженість його судової роботи». Ця ідея, яка також представлена в Бангалорських принципах, отримала подальший розвиток у багатьох національних документах; наприклад,

---

[487]Цю позицію можна знайти також у висновку Венеційської комісії CDL-AD(2013)035, а саме: «...*Такий кодекс, або, іншими словами, викладення стандартів професійної поведінки,...»* Див. наприклад, збірку висновків та звітів Венеційської комісії щодо суддів, доступну за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e
Кілька прикладів:

- У Сполучених Штатах: Кодекс поведінки суддів США, доступний за посиланням: https://www.uscourts.gov/file/25752/download.
- В Англії та Уельсі: Посібник із поведінки суддів, доступний за посиланням: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/06/Guide-to-Judicial-Conduct-2023.pdf. У вступному слові зазначається, що «*цей Посібник має на меті допомогти особам, які обіймають суддівські посади... Таким чином, цей Посібник не є кодексом і не містить інших правил, окрім тих, що зазначені в ньому. Натомість він містить набір основних принципів, які допоможуть суддям виносити власні рішення.»*
- У Швеції: збірка кількох документів під заголовком «Належна судова практика». Див. далі в розділі 5.5. Перший документ від 2011 року також перекладений англійською мовою і доступний за посиланням: https://domareforbundet.se/files/pages/550/god_domarsed-grundsatser_och_fragor_eng.pdf.
- У Фінляндії: документ "Етичні принципи для суддів", доступний за посиланням:https://www.tuomariliitto.fi/eettinen-neuvottelukunta/tuomarin-eettiset-periaatteet/
- У Німеччині: Судова етика в Німеччині, Тези для обговорення професійної етики суддів і прокурорів у Німецькій спілці суддів (Deutscher Richterbund), доступно за посиланням: https://www.drb.de/fileadmin/DRB/pdf/Ethik/1901_DRB-Broschuere_Richterethik_EN_Judicial_Ethics.pdf.
- У Данії: Асоціація суддів Данії зазначає у вступі до Етичних принципів для суддів, що «... Асоціація [ ] *вирішила записати наступні керівні етичні принципи для суддів…»*

У Посібнику УНЗ ООН (див. вище) все ще використовується слово "кодекс".

[488] Доступно за посиланням: https://encj.eu/images/stories/pdf/ethics/judicialethicsdeontologiefinal.pdf

в Англії та Уельсі в Посібнику з поведінки суддів йдеться про такий принцип доброчесності:

> «Оскільки суддівська посада обов'язково привертає до себе пильну увагу громадськості, на суддів поширюються обмеження щодо їхнього приватного життя, які можуть не застосовуватись до інших осіб. Звичайно, судді мають право на приватне життя, але навіть у своєму приватному чи сімейному житті вони не повинні діяти у спосіб, який може зменшити повагу до суддівської посади або поставити під сумнів їхню незалежність, неупередженість чи доброчесність. Вони повинні уникати ситуацій, в яких може виникнути ризик такого роду[489].»

Отже, як зазначає КРЄС, судді, як і всі громадяни, користуються тими ж основними правами і свободами, що й будь-який інший громадянин. Таким чином, вони, як правило, повинні залишатися вільними у виборі позапрофесійної діяльності на власний розсуд[490].

КРЄС стверджує, що будь-яке формулювання стандартів професійної поведінки повинно відповідати основним засадам (підкреслено тут) професійної поведінки[491]. Однак, із позиції практичного досвіду автора, можна також стверджувати, що загальні та абстрактні заяви не дають такого ж хорошого результату, як конкретні, детальні та практичні настанови. Таким чином, на додаток до основних принципів потрібно щось більше. Судді, незалежно від етапу їхньої кар'єри, потребують підтримки та настанов, коли стикаються з етичними проблемами у своїй повсякденній роботі. Безсумнівно, варто заохочувати безперервне навчання та обговорення питань етичної поведінки з колегами; адже природа поняття «що є належною етичною поведінкою» також має динамічний характер. Посібник або довідник з конкретними питаннями та сценаріями спонукатиме суддів до роздумів, досліджень та обмірковувань, і в багатьох відношеннях буде більш корисним, ніж просто книга правил. Хорошим прикладом (серед багатьох інших) такого підходу є шведські посібники з належної судової практики (див. далі в Розділі 5.5.).

Суспільна підтримка та довіра до судової влади, іншими словами, суспільне сприйняття незалежності судової влади, є основним фактором при оцінці успіху судової влади у виконанні своєї місії. Етичні кодекси та керівні настанови, зі свого боку, сприяють формуванню довіри громадськості до судової влади.

Для цілей цього дослідження цікавим є питання: яке значення мають суддівські кодекси етики або керівні настанови для систем дисциплінарної відповідальності? По суті, європейська позиція щодо цього може бути виведена з висновків Венеційської комісії. Однак у автора склалося враження, що

---

[489] Див. виноску 9, Суди та трибунали судової системи: Посібник із поведінки суддів, с. 9: у частині 3 «Конкретні питання» Посібника ці питання розглядаються більш детально. Див. наприклад, розділ «Громадська діяльність», с. 20-21.
[490] Висновок КРЄС № 3 (2002 р.), п. 5.
[491] Там само, п. 48.

Венеційській комісії було дуже важко визначити місце етичних кодексів або керівних принципів у структурі правових джерел: до якого виду м'якого права (якщо такі є) їх відносити та наскільки вагомими їх вважати? З одного боку, Комісія висловилася на користь етичного кодексу, який має лише рекомендаційний характер, а не є обов'язковим до виконання документом, що застосовується безпосередньо в дисциплінарному провадженні. Комісія стверджує, що «...етичний кодекс не повинен безпосередньо застосовуватися як підстава для [...] дисциплінарних стягнень... Мета етичного кодексу повністю відрізняється від мети дисциплінарної процедури, і використання кодексу як інструменту дисциплінарної процедури може мати серйозні наслідки для незалежності суддів[492]». З іншого боку, в Звіті про свободу вираження поглядів суддів Комісія зазначає, що «...такі кодекси поведінки суддів (прийняті, як правило, асоціаціями суддів) можуть слугувати орієнтиром для дисциплінарних органів при прийнятті ними рішень у дисциплінарних справах[493]». — До цього питання автор ще повернеться наприкінці роботи.

2.2. Принципи систем дисциплінарної відповідальності для суддів

Іншою стороною медалі суддівської незалежності є підзвітність судової влади. Важливою складовою її забезпечення є система дисциплінарної відповідальності. Як зазначає Венеціанська комісія[494], немає єдиного міжнародного підходу до організації системи притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Крім того, коли справа доходить до регулювання та визначення неправомірної поведінки, за яку накладається дисциплінарне стягнення, системи відрізняються: в одних юрисдикціях прийняті загальні терміни, що визначають підстави для дисциплінарної відповідальності, в інших — вичерпні переліки дисциплінарних порушень. Один і той самий вид поведінки, залежно від його тяжкості та наслідків, може призвести до простої догани з боку органу з питань етики, що представляє суддівську спільноту, або до більш серйозних стягнень, що накладаються компетентним дисциплінарним органом[495].

Питання різноманітності дисциплінарних систем також підкреслюється в нещодавньому дослідженні щодо систем притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності — в книзі під редакцією Річарда Девліна та Шейли

---

[492] Венеційська комісія, CDL-AD(2016)013, Висновок щодо проекту Кодексу суддівської етики, Республіка Казахстан, п. 6. Доступно за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)013-e
Див. також Венеційська комісія, CDL-AD(2013)035, Таджикистан, Висновок щодо проекту Кодексу суддівської етики Республіки Таджикистан, пп. 16 і 30. Доступно за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)035-e

[493] Венеційська комісія, CDL-AD(2015)018, Звіт про свободу вираження поглядів суддів, п. 23. Доступно за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)018-e

[494] Венеційська комісія, CDL-PI(2023)019, Збірник висновків та звітів Венеційської комісії щодо суддів, Глава 3.4.2. Доступно за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2023)019-e

[495] Венеційська комісія та Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ, Спільний висновок, CDL-AD(2014)018, п. 23. Доступно за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)018-e.

Вайлдеман[496]. Це дослідження є порівняльною збіркою про системи дисциплінарної відповідальності суддів у тринадцяти юрисдикціях по всьому світу, зокрема в п'яти країнах Європи (Хорватія, Великобританія[497], Італія, Нідерланди та Польща). У дослідженні підкреслюється різноманіття підходів в різних європейських юрисдикціях, коли мова йде про питання «Хто вартує вартових?». Щоб навести кілька прикладів щодо питання «хто», ми можемо виділити Нідерланди, Англію та Уельс, а також Хорватію.

У Нідерландах органами, залученими до системи здійснення нагляду, є Верховний суд та голови судів[498]. У Хорватії органом, відповідальним за здійснення дисциплінарного провадження та прийняття рішення про дисциплінарну відповідальність суддів, є Державна судова рада, що складається з 11 членів, сім з яких є суддями, обраними своїми колегами[499]. В Англії та Уельсі до цього процесу залучено кілька суб'єктів: Лорд-канцлер, Лорд-Верховний суддя, Управління з розслідування поведінки суддів (JCIO) та Омбудсмен з питань суддівських призначень і скарг (JACO).[500]

Однією з тем дослідження Девліна та Вільдеман є переосмислення питання «хто вартує вартових?». Автори роблять висновок, що питання «хто», яке, як правило, зосереджується на тому, який суб'єкт або установа найкраще підходять для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, є надто вузьким підходом. Іншими важливими питаннями є наступні: якими є кінцеві цілі системи розгляду скарг та притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності? Які цінності/норми ми прагнемо забезпечити при розробці такої системи? Які інституційні структури, механізми, процедури та політики є найбільш прийнятними для реалізації визначених цілей та цінностей? І як ми можемо визначити, чи працює система ефективно? Таким чином, правильніше було б запитати: «*як* вартувати вартових?»*[501]*

---

[496] Річард Девлін та Шейла Вайлдеман (ред.), Дисциплінарна відповідальність суддів, сучасні виклики та протиріччя, (2021 р.), (Edward Elgar Publishing Limited).
[497] Англія та Уельс
[498] Дисциплінарні стягнення, що можуть застосовуватись Верховним Судом, включають письмову догану, утримання із заробітної плати, (умовне) відсторонення від посади та звільнення з посади. Голова суду може накласти лише письмову догану. Нідерландська рада правосуддя не має повноважень здійснювати дисциплінарні провадження щодо суддів. Однак підвищення обізнаності щодо доброчесності є ключовим завданням Ради. Див. інформаційний бюлетень ЄМРП / Нідерланди. Доступно за посиланням: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/rvdr_the_netherlands.pdf
[499] Рішення Державної судової ради може бути оскаржене до Конституційного суду. Див. інформаційний бюлетень ЄМРП / Хорватія, доступний за посиланням: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/factsheets/dsv_croatia.pdf
[500] Цитується за матеріалами вебсайту Суди та трибунали судової системи / Поведінка суддів: Усі скарги подаються або перенаправляються до JCIO, яке потім оцінює, чи відповідає скарга критеріям розгляду в системі. Скарги на поведінку суддів розглядаються призначеним суддею, який або одразу надає рекомендацію Лорду-Верховному судді та Лорду-канцлеру, або передає справу на розгляд слідчому судді. Зрештою, рекомендація буде надана Лорду-Верховному судді та Лорду-канцлеру, які мають вирішити, які дії, якщо такі є, слід вжити. JACO розслідує питання опрацювання скарг на поведінку суддів. - Доступно за посиланням: https://www.judiciary.uk/about-the-judiciary/our-justice-system/jud-acc-ind/jud-conduct/
[501] Див. Девлін-Вільдеман, сс. 4-5.

Венеційська комісія також зібрала свої позиції щодо дисциплінарного контролю над суддями в документі, який регулярно оновлюється, під назвою «Збірник висновків та звітів Венеційської комісії щодо суддів»[502]. Комісія вважає, що дисциплінарні провадження щодо суддів, засновані на принципі верховенства права, мають відповідати певним базовим принципам. Ці принципи передбачають наступне:

- У випадку порушення обов'язку, чітко визначеного за законом, відповідальність повинна бути понесена («...Венеційська комісія виступає за те, щоб *у законі* було наведено вичерпний перелік конкретних дисциплінарних проступків, а не загальне визначення, яке може виявитися надто розпливчастим»).
- Повинен бути справедливий судовий розгляд із повним заслуховуванням сторін та представництвом судді
- Закон має визначати розмір стягнень
- Накладення стягнень повинно відповідати принципу пропорційності
- Повинно бути передбачено право на апеляцію до вищої судової інстанції.

Комісія також постановила, що лише порушення, вчинені навмисно або з грубою необережністю, повинні призводити до дисциплінарних стягнень.

КРЄС також представила свій висновок[503] щодо принципів і процедур, які регулюють кримінальну, цивільну та дисциплінарну відповідальність суддів. Висновки Ради щодо дисциплінарної відповідальності є наступними[504]:

> «Щодо дисциплінарної відповідальності, КРЄС вважає, що **i)** у кожній країні закон або основна хартія, що застосовується до суддів, повинні визначати, наскільки це можливо, в конкретних формулюваннях, порушення, які можуть призвести до дисциплінарних стягнень, а також процедури, яких слід дотримуватися; **ii)** щодо інституту дисциплінарного провадження, країни повинні передбачити створення спеціального органу або призначення особи, відповідальної за отримання скарг, заслуховування пояснень судді та з урахуванням цього розгляд питання про те, чи є достатні підстави для порушення дисциплінарного провадження проти судді; **iii)** будь-яке розпочате дисциплінарне провадження повинно розглядатись незалежним органом або трибуналом, який застосовує процедуру, що гарантує повне право на захист; **iv)** якщо такий орган або трибунал не є судом, то його члени мають призначатися незалежним органом (із значним суддівським представництвом, обраним демократичним шляхом іншими суддями), як це рекомендувала КРЄС у п. 46 свого Висновку № 1 (2001 р.); **v)** механізми дисциплінарного

[502] Див. виноску 16.

[503] Висновок КРЄС № 3 (2002 р.), див. вище виноску 4: зараз КРЄС готує новий висновок з цього питання, який буде опубліковано в грудні 2024 року.

[504] Висновок Ради щодо кримінальної відповідальності: стосовно кримінальної відповідальності КРЄС вважає, що: i) судді повинні нести кримінальну відповідальність за загальними нормами закону за правопорушення, вчинені поза межами їхніх суддівських повноважень; ii) кримінальна відповідальність не повинна накладатися на суддів за ненавмисні помилки під час виконання ними своїх функцій.

провадження в кожній країні повинні передбачати можливість оскарження до суду рішення первинного дисциплінарного органу (незалежно від того, чи є він органом влади, трибуналом або судом); **vi)** стягнення, доступні такому органу до накладання у випадку доведеного проступку, повинні бути визначені, наскільки це можливо, в конкретних формулюваннях, у законі або основоположній хартії суддів, і повинні застосовуватися пропорційно[505].»

У нещодавньому Спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та принципів верховенства права (DGI) Ради Європи зазначається, що «хоча визнається, що "не існує єдиного підходу до організації системи притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, та що практика в різних країнах значно відрізняється в діапазоні від визначення у досить загальних рисах підстав для дисциплінарної відповідальності суддів і до надання вичерпного переліку дисциплінарних порушень", Венеційська комісія віддає перевагу конкретному і детальному опису підстав для дисциплінарного провадження, хоча й визнає, що певною мірою неминучим є використання законодавцем відкритих формулювань із метою забезпечення необхідної гнучкості[506].» У висновку цитується аргументація ЄСПЛ у справі «Волков проти України» та робиться наступний висновок: «...за відсутності практики національне законодавство потребує встановлення керівних настанов щодо нечітких понять для запобігання свавільному застосуванню відповідних положень[507]» (виділено тут).

Як буде показано далі, і фінська, і шведська дисциплінарні системи (розглянуті в широкому сенсі) належать до категорії, де поведінка, що підлягає застосування стягнень, регулюється в дуже загальний і нечіткий спосіб. Водночас, у цих двох юрисдикціях судова влада користується значною довірою суспільства[508]. Чи може це бути пов’язано зі сталою правовою культурою та усталеною практикою?

3. ФІНСЬКИЙ СУДОУСТРІЙ

3.1. Судова система у Фінляндії

Серед фахівців порівняльного права точиться дискусія про "скандинавське право" як окрему правову сім’ю або як підсім’ю європейської «сім’ї цивільного права». На підтримку цього наводиться кілька аргументів, серед яких, наприклад,

---

[505] Там само, пп. 75, 76 і 78.

[506] Венеційська комісія та Генеральний директорат з прав людини та принципів верховенства права (DGI), Спільний висновок, CDL-AD(2023)015, Франція, п. 56. Доступно за посиланням: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)015-e

[507] Див. ЄСПЛ, 9.1.2013, Олександр Волков проти України, пп. 178-185. Доступно за посиланням: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-115871%22]

[508] Спеціальний Євробарометр 553: Принцип верховенства права (2024 р.). Питання: судді є незалежними і не перебувають під впливом політичних чи економічних інтересів; повністю згоден / скоріше згоден / скоріше не згоден / повністю не згоден / не знаю; Фінляндія: 39/42/11/2/6; Швеція: 54/32/9/2/3.

історичне минуле скандинавських країн та їхня тісна співпраця в галузі права[509]. Однак ця тісна співпраця не означає, що країни мають «транскордонні» спільні закони, суди чи інші судові органи. Варто також зазначити, що з точки зору роботи судді, спільні законодавчі напрацювання скандинавських країн, здається, були поховані під надмірною кількістю законодавчих актів ЄС після вступу Фінляндії та Швеції до Європейського Союзу в 1995 році. Разом із тим у національному законодавстві скандинавських країн є багато спільних рис, особливо коли йдеться про Фінляндію та Швецію. Це стосується і структури судової системи, і органів та суб'єктів, що входять до неї.

Судова система Фінляндії[510] загалом поділяється на дві гілки: загальні суди та адміністративні суди. Обидві гілки організовані ієрархічно та ґрунтуються на територіальній юрисдикції, за винятком вищих органів. Загальні суди розглядають цивільні та кримінальні справи, тоді як адміністративні суди розглядають спори між органами влади та фізичними або юридичними особами (тобто оскарження рішень органів влади)[511]. Крім того, існують три спеціальні суди з обмеженою юрисдикцією, передбаченою законом: Торговий суд, Суд по трудовим справам та Суд з питань страхування[512].

Що стосується загальних судів, то перша інстанція складається з 20 районних судів[513], а друга — з 5 апеляційних судів. На найвищому рівні ієрархії знаходиться Верховний суд. Розгляд всіх цивільних справ, а також, як правило, і всіх кримінальних справ починається в районних судах[514]. Апеляція на рішення, винесене районним судом, може бути подана як на підставі закону, так і на підставі фактів[515]. Для подальшої апеляції до Верховного Суду необхідно, щоб Верховний Суд спочатку надав дозвіл на апеляцію, що є різновидом рішення про прийнятність апеляції (система фільтрації)[516].

---

[509] Див. щодо цього питання, наприклад, Піа Летто-Ванамо та Дітлев Тамм, Нордичний правовий розум, в монографії Пії Летто-Ванамо, Дітлева Тамма і Бента Оле Грама Мортенсена (ред.), Нордичне право в європейському контексті (серія «Ius Gentium: порівняльні перспективи права і правосуддя», том 73), (2019 р.), Springer, сс. 1-19.

[510] Цитати з фінського законодавства, наведені в цій роботі, не надані в офіційному (обов'язковому) перекладі, хоча деякі з них доступні в судовій онлайн-базі Finlex, що адмініструється Міністерством юстиції Фінляндії.

[511] Оскарження заходів та рішень органів примусового виконання подаються до певних районних судів.

[512] Основна група справ, що належать до юрисдикції Суду з питань страхування, стосується виплат соціального забезпечення.

[513] Деякі районні суди, як це передбачено законом, також діють як Земельні суди. До їхньої юрисдикції належить, наприклад, розгляд апеляцій на рішення, прийняті посадовими особами Національного управління землеустрою щодо кадастрових зйомок. Крім того, у Фінляндії діють два Морські суди, один у складі Аландського районного суду, а інший — у складі Гельсінського районного суду, юрисдикція яких включає певні питання морського права, передбачені законом.

[514] Виняток становлять звинувачення суддів у вчиненні злочинів на робочому місці; такі справи проти (наприклад,) судді районного суду та судді адміністративного суду розглядаються в Апеляційному суді, а справи проти судді Апеляційного суду — у Верховному суді.

[515] У певних групах справ АС спочатку вирішує, чи є скарга прийнятною, що є своєрідною системою фільтрації.

[516] Основна роль Верховного Суду полягає у створенні прецедентів.

Гілка адміністративних судів складається з двох рівнів: шість регіональних адміністративних судів та Вищий адміністративний суд. Із 2020 року у Вищому адміністративному суді також застосовується вимога про попереднє отримання дозволу на апеляційне оскарження.

У Фінляндії немає конституційного суду[517]. Також фінська система не передбачає жодної загальної судової ради[518].

У Фінляндії загальна кількість суддів, призначених на посади безстроково, становить 1 111 осіб (станом на 2024 рік). Посади розподілені між різними судами наступним чином: Верховний суд — 19 суддів, Вищий адміністративний суд — 23, апеляційні суди — 185, адміністративні суди — 270, районні суди — 549, спеціальні суди — 65. Крім того, є 68 суддів з фіксованим терміном повноважень (переважно в районних та адміністративних судах; підставою для наявності додаткових посад суддів, термін повноважень яких залежить від річного бюджету держави, є журнали реєстрації судових справ)[519]. Для порівняння, у 2023 році в країні працювало 457 прокурорів. Що стосується населення Фінляндії, то на кінець 2023 року воно становило 5,6 мільйона осіб.

> За зарплатною сіткою посади постійних суддів у суді (районні суди, апеляційні суди, адміністративні суди, Торговий суд, Суд з питань страхування) поділяються на дві категорії: нижчу та вищу. У кожному з цих судів ці категорії є однаковими, за винятком апеляційних судів, де вони є дещо вищими. Голови судів мають окрему систему оплати праці[520].

Щоб дати загальне уявлення про кількість справ, можна навести таку статистику за 2023 рік (нові зареєстровані справи, без урахування статистики по Верховному Суду та Вищому адміністративному суду):

> *Районні суди[521]:
> - Кримінальні справи, справи про застосування примусових заходів, інші кримінальні справи: 80 000
> - Клопотання (розлучення, опіка над дітьми, врегулювання питань заборгованості, банкрутство тощо): 55 000

---

[517] Спеціальний суд, Вищий суд з питань імпічменту, може бути скликаний для розгляду кримінальних обвинувачень у вчиненні злочинів на державній службі Президенту Республіки, міністрам уряду, суддям обох Верховних судів, Канцлеру юстиції та Уповноваженому Парламенту з прав людини. Конституція передбачає особливі вимоги до висунення обвинувачень Президенту Республіки.

[518] Див. також далі про Раду з питань призначення суддів та Раду з питань підготовки суддів.

[519] Звіт-повідомлення електронною поштою від 10 жовтня 2024 року від Національної судової адміністрації.

[520] Заробітна плата суддів Верховного Суду та Вищого адміністративного суду встановлюється законом.

[521] Представлена проста класифікація ґрунтується на даних з вебсторінки Фінські суди / судові питання, доступної за посиланням: https://oikeus.fi/tuomioistuimet/en/index/asiat.html.
Усі цифри щодо кількості справ округлені, точні цифри див. (фінською мовою):
https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGE1NDQxNDgtYjI2Yy00Yzk1LWFmMTUtNjNkNzA4ZDMxYTczIiwidCI6IjdjMTRkZmE0LWMwZmMtNDcyNS05ZjA0LTc2YTQ0M2RlYjA5NSIsImMiOjh9

- Цивільні справи/спори (деліктна відповідальність, договірні та спадкові спори, спори щодо угод із нерухомістю та житлом тощо): 10 000
- Цивільні справи за зведеною письмовою процедурою (безспірні справи, такі як невиплачені борги, споживчі кредити, виселення тощо): 430 000[522]

*Адміністративні суди — 17 400 справ, Апеляційні суди — 7 800, Суд з питань страхування — 3 370, Торговий суд — 550, Суд по трудових справах — 70.

3.2. Адміністративне управління судами

Принцип поділу влади закріплений у Конституції Фінляндії. Таким чином, судові повноваження здійснюється незалежними судами загального права.

Кожен суд несе відповідальність за організацію своєї роботи відповідно до закону. Сучасна система управління судами Фінляндії ґрунтується на принципах «управління ефективністю», а суди функціонують як «установи, що очолюються керівниками». Ці засади закріплені в Законі «Про суди»[523]*: «Суди несуть відповідальність за організацію своєї роботи відповідно до положень цього Закону або іншого закону / Голова суду очолює суд і несе відповідальність за ефективність роботи суду»*[524].

Центральним органом, який забезпечує роботу всієї судової системи, є Національна судова адміністрація (НСА), незалежна установа, яка розпочала свою діяльність у 2020 році[525]. НСА є незалежним органом, очолюваним Правлінням директорів, до складу якого входять шість суддів, один представник апарату суду та одна особа, яка має спеціальний досвід у сфері державного управління. Згідно із законом, НСА відповідає за забезпечення того, щоб суди могли підтримувати високий рівень якості при здійсненні своїх судових повноважень, а також за ефективну та належну організацію адміністративного управління судами.

НСА відіграє вирішальну роль у розподілі бюджетних ресурсів для судів. По-перше, вона подає Міністерству юстиції пропозиції щодо річного бюджету для судів. По-друге, НСА розподіляє отримані ресурси між різними судами. По-третє, вона здійснює моніторинг ефективності діяльності судів, наприклад, шляхом збору інформації та проведення досліджень й оцінок.

---

[522] Цими справами за зведеною письмовою процедурою займаються секретарі та стажисти судів.

[523] Англійський переклад фінського слова «laki» (закон), прийнятого Парламентом, як правило, означає "акт", що використовується в перекладах [англійською]. Закон «Про суди» (англійською мовою) доступний за посиланням: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2016/en20160673_20200842.pdf.

[524] Закон «Про суди», глава 1, розділ 4, параграф 1 та глава 8, розділ 1, параграф 1.

[525] До нового агентства було передано функції Департаменту адміністративного управління судами Міністерства юстиції.

НСА також відповідає за підтримку та розвиток інформаційних систем судів. Крім того, вона надає адміністративні послуги двом незалежним органам — Правлінню з питань призначення суддів та Правлінню з питань підготовки суддів. Із практичної точки зору, важливим завданням є організація навчання суддів та інших працівників апарату суду у співпраці з Правлінням з питань підготовки суддів. НСА також має відділ розвитку, який координує, організовує та сприяє розвитку судової влади.

3.3. Призначення суддів та строк їхніх повноважень

Відповідно до Конституції Фінляндії, постійні («безстрокові») судді призначаються Президентом Республіки відповідно до процедури, встановленої законом. Принцип незмінюваності суддів закріплений у статті 103 Конституції, в якій зазначається: «*суддя не може бути звільнений*[526] *з посади інакше як за рішенням суду. Крім того, суддя не може бути переведений на іншу посаду без його/її згоди, крім випадків, коли таке переведення є наслідком реорганізації судової влади / Положення про обов'язок судді подати у відставку при досягненні певного віку або у зв'язку з втратою працездатності визначаються законом. / Більш детальні положення щодо інших умов перебування на посаді судді визначаються законом».* Таким чином, суддя призначається на постійну посаду[527]. Натомість голови судів призначаються на посаду строком на сім років[528].

Загальні кваліфікаційні вимоги, необхідні для призначення на посаду судді, в дуже загальному вигляді описані в Законі «Про суди» (глава 10, розділ 1) наступним чином: «*...суддею може бути доброчесний громадянин Фінляндії, який має ступінь магістра права ... і який своєю попередньою роботою в суді або на іншій посаді продемонстрував, що володіє знаннями у відповідній галузі та необхідними особистими якостями, потрібними для успішного виконання обов'язків на посаді, на яку він/вона претендує».* До 2000 року тривалість професійного досвіду (вислуга) була домінуючим фактором у кваліфікаційних вимогах, але з переглядом процедури призначення у 2000 році кваліфікаційні вимоги також були переглянуті з метою акцентувати увагу на професійній компетентності та особистих якостях кандидата.

---

[526] У перекладі в базі даних Finlex вживається слово "відсторонений". Переклад не є точним: чітке значення фінського слова «viran menetys» — це «усунення з посади», а не відсторонення.

[527] За винятком суддів, призначених безстроково. Закон «Про суди», глава 12, розділ 1, підрозділ 1: *«Суддя також може бути призначений на строкову посаду в суді, якщо це необхідно через кількість або характер справ, що підлягають розгляду, або з іншої особливої причини».* Право залишатися на посаді гарантується протягом строку, на який його/її призначено.

[528] Голова суду, який також обіймає постійну посаду судді, перебуватиме у відпустці на своїй постійній посаді судді на час виконання обов'язків голови суду. Голова Верховного Суду та Голова Вищого адміністративного суду призначаються на свої посади на постійній основі.

> Правління з питань підготовки суддів — незалежний орган, який почав працювати у 2020 році, — спільно з Національною судовою адміністрацією та судами планує та координує підготовку суддів. Воно організовує процес подання заявок на стажування в судах, а також відбирає та призначає суддів-стажерів. Крім того, його важливим завданням є організація навчальної програми для молодших суддів. У Фінляндії немає спеціальної школи для суддів, і, в принципі, посада судді відкрита для всіх, хто відповідає кваліфікаційним вимогам для призначення. Зі створенням Правління з питань підготовки суддів було започатковано систематичну навчальну програму для майбутніх суддів. Метою цієї програми є поглиблення правових знань і навичок тих, хто згодом може бути призначений на посаду судді. Трирічна програма підготовки цих молодших суддів складається з періодів роботи в суді та теоретичних занять.[529]

Правління з питань призначення суддів (ППС) — незалежний орган, який було створено у 2020 році, — готує призначення суддів і вносить свої пропозиції щодо призначень. До складу ППС входять 12 членів, дев'ять з яких є суддями[530]. Термін повноважень членів правління становить п'ять років. ППС подає свої пропозиції щодо призначення суддів до Міністерства юстиції, а уряд вносить остаточні пропозиції на розгляд Президенту Республіки[531].

> Загальні конкурси чи іспити на заміщення вакантних посад суддів не проводяться. Натомість, коли постійна (безстрокова) посада судді стає вакантною (у зв'язку з виходом на пенсію, призначенням на посаду вищим окладом або до іншого суду, відставкою), ця посада оголошується вакантною для подання заяв на її зайняття. Після отримання заяв Національна судова адміністрація готує кваліфікаційне досьє на кандидатів і надсилає документи до відповідного суду. Суд отримує необхідні довідки, а потім готує власний вмотивований висновок, тобто оцінку кваліфікації кандидатів, і надсилає його разом з документами до ППС. Однак, якщо така вакантна посада — це посада судді районного суду, відповідний суд надсилає свій висновок разом з документами до відповідного апеляційного суду, який також готує власний висновок щодо кандидатів. Після того, як ППС отримало документи, кандидати мають

[529] Як правило, програма підготовки молодших суддів має на 20% складатися з навчання (семінари та теоретичні заняття з письмовими завданнями та іспитами) і на 80% — з роботи в суді. На практиці робота в суді займає більшу частину. У будь-якому випадку теоретичні заняття та вправи також включають принаймні один розділ з суддівської етики.

[530] Закон «Про суди», глава 20, розділ 1, пункт 3: Головою Правління з питань призначення суддів є член, номінований Верховним Судом, а заступником голови є член, номінований Вищим адміністративним судом. Іншими членами є один голова апеляційного суду, один голова адміністративного суду, один голова районного суду, один постійний суддя апеляційного суду, один суддя районного суду, два судді адміністративного суду або один суддя адміністративного суду та один суддя спеціального суду, один адвокат, один прокурор та один член, який представляє юридичну науково-освітню галузь.

[531] У 2023 році ППС зробило 152 пропозиції (вакантні посади, які підлягали заповненню), загальна кількість претендентів становила 1 488 осіб.

можливість прокоментувати висновки, довідки та іншу зібрану інформацію[532]. Насамкінець, ППС формулює свою пропозицію про призначення, яка передається до Міністерства юстиції для представлення Президенту Республіки[533, 534].

У контексті теми цієї роботи можна задатися питанням, чи відображається хоч якось етична поведінка судді у процедурі розгляду заяви, та чи відіграє вона якусь роль при оцінюванні кандидатів. Теоретично не існує жодних перешкод, які б заважали суду, що готує свій мотивований висновок щодо кандидатів, висвітлити та оцінити будь-які факти, що стосуються заслуг та результатів роботи кандидатів. Це може бути, наприклад, дисциплінарне письмове попередження, винесене кандидату головою суду, догана або висновок вищих органів щодо дотримання законності, або навіть обвинувальний вирок у кримінальній справі. Однак не існує системи або керівних принципів для врахування та оцінки таких питань. За оцінкою голови ППС, такі факти зрідка спливають в процедурах розгляду заявок на зайняття посади — навіть не щороку, а лише в поодиноких випадках за останні роки. Тим не менш, якщо така інформація з'являється, її оцінка має відбуватися вже в суді, який готує свій мотивований висновок для забезпечення належної процедури[535].

Закон «Про суди» (глава 12) дозволяє призначати суддю на певний строк (тимчасового суддю). У Фінляндії існує дві категорії суддів, яких призначають на певний строк. Перша категорія — коли сама посада створюється на певний строк (на основі річного державного бюджету і якщо цього вимагають особливі причини, такі як накопичення судових справ, запитів). Друга категорія — коли посада є постійною, але призначений суддя перебуває у відпустці, на його/її місце призначається суддя на визначений строк. Поширеною також є ситуація, коли постійний суддя, який обіймав посаду нижчої зарплатної категорії, був призначений на посаду вищої зарплатної категорії (або на посаду в іншому суді), тоді його/її посада стає вакантною і до призначення нового (постійного) судді її обійматиме суддя, призначений на певний строк. Якщо посада передбачається строком до одного року, призначення здійснюється головою відповідного суду[536].

---

[532] ППС може також збирати іншу інформацію про кандидатів, проводити інтерв'ю та заслуховувати експертів (переважно щодо посад голів судів).

[533] Стосовно призначення суддів Верховного Суду та Вищого адміністративного суду, то ці суди мають право самостійно подавати Президенту Республіки свої пропозиції щодо призначення суддів до них.

[534] Міністерство юстиції або Президент Республіки не відхилилися від пропозицій ППС щодо призначення.

[535] Згідно з інформацією, отриманою від ППС, у 2023 році був один випадок (посада судді апеляційного суду: справа описана нижче в розділі 4.2.), коли письмове попередження, винесене одному із претендентів, було розглянуто та оцінено в мотивованому висновку суду. ППС вважало, що попередження повинно було бути враховане при оцінці досягнень та результатів роботи претендента; з моменту винесення попередження претенденту пройшло відносно небагато часу; крім того, виявилося, що претендент продовжував аналогічну діяльність (яка призвела до винесення попередження).

[536] Кількість суддів, призначених на певний строк, у Фінляндії є «занадто великою». Заступник парламентського омбудсмена вказав на цю проблему, заявивши (див. Щорічну доповідь парламентського

Закон не передбачає можливості оскарження рішення про призначення судді на посаду.

Пенсійний вік для суддів становить 68, 69 або 70 років, залежно від дати народження. Судді зобов'язані подати у відставку, якщо вони втратили працездатність через хворобу, порушення здоров'я або травму. Якщо суддя, який втратив працездатність, не подає у відставку за власним бажанням, то, як правило, рішення про відсторонення судді від посади приймає суд вищої інстанції[537].

4. ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ФІНЛЯНДІЯ

4.1 Обов'язки суддів

Як зазначалося вище, Конституція гарантує незалежність судді. Але вона не гарантує недоторканності суддів. Навпаки, Конституція (стаття 118) покладає на публічного службовця відповідальність за виконання своїх обов'язків

> *Публічний службовець несе відповідальність за законність своїх службових дій... / ... / Кожна особа, яка зазнала порушення своїх прав або зазнала збитків внаслідок незаконної дії чи бездіяльності публічного службовця..., має право вимагати, щоб публічний службовець... був засуджений до покарання, а також, щоб державна установа, її посадова особа... були притягнуті до відповідальності за завдану відповідно до Закону...* [538].

Положення про умови служби та обов'язки суддів викладені у звичайному законодавстві. Для цілей цього дослідження відповідне законодавство можна розділити на три категорії. У **першій категорії** можна виділити наступні два закони: Закон «Про суди» та Закон «Про публічних службовців центральних органів влади». Закон «Про суди» в дуже загальному вигляді описує обов'язки суддів (глава 9, розділ 1):

> *Судді здійснюють свої повноваження щодо здійснення правосуддя незалежно і підкоряються у своїй діяльності лише закону. / Судді зобов'язані вирішувати справи, які їм доручені. Судді повинні сумлінно і*

омбудсмена, 2021 р., с. 36): *«У Фінляндії досить велика кількість суддів, які працюють протягом фіксованого строку. Це погано з точки зору незалежності суддів, оскільки строкове призначення може призвести до залежності судді від органу, який його/її призначає».* (переклад з [фінської на англійську] тут і далі зроблено автором)

[537] Закон «Про суди», глава 16, розділи 1 і 2. Положення містять детальні правила щодо того, який саме суд має повноваження виносити рішення у такій справі.

[538] Це «право кожного» висувати звинувачення проти суддів не поширюється, серед інших, на суддів Верховного Суду та Вищого адміністративного суду.

ретельно виконувати свої службові обов'язки. Судді зобов'язані розглядати і вирішувати справи оперативно. / Положення про загальні обов'язки публічних службовців, які також поширюються на суддів, викладені в главі 4 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади» (750/1994) та в інших законодавчих актах.

Закон «Про суди» також містить деякі інші зобов'язання для суддів, як-от вимога щодо освіти та підвищення кваліфікації, а також заборона на роботу за сумісництвом (на стороні) без попереднього дозволу. Положення[539], яке зобов'язує суддів декларувати будь-який дохід, отриманий від роботи за сумісництвом, якщо його сума перевищує 10 000 євро на рік, сприяє прозорості, оскільки ця інформація є публічною.

У процитованому вище розділі (Глава 9, Розділ 1) містяться посилання на положення щодо загальних обов'язків публічних службовців, як це передбачено Законом «Про публічних службовців у центральних органах влади»[540]. У цьому законі положення про загальні обов'язки публічного службовця звучить наступним чином (Розділ 14):

Публічний службовець повинен виконувати свої обов'язки належним чином і без затримок. Він/вона повинні дотримуватися правил організації праці та нагляду. / Публічний службовець повинен поводитися так, як того вимагають його посада та обов'язки.

Положення Розділу 19, яке поширюється і на суддів, також є актуальним:

На вимогу відповідного органу влади публічний службовець зобов'язаний надати йому інформацію про стан свого здоров'я, яка пов'язана з умовами виконання ним/нею службових обов'язків. Публічний службовець також може бути направлений на огляди та обстеження, якщо це необхідно для з'ясування відповідності його стану здоров'я умовам виконання ним/нею службових обов'язків.

Закон «Про публічних службовців у центральних органах влади» також передбачає інші зобов'язання, такі як заборона вимагати, приймати або отримувати будь-яку фінансову чи іншу вигоду, «якщо це може підірвати довіру до публічного службовця або органу влади». Загалом, обов'язки, пов'язані з посадами в кожній адміністративній гілці влади, визначені або можуть бути знайдені в законодавстві або підзаконних актах, які стосуються цієї адміністративної гілки влади (про судову владу див. далі в третій категорії).

---

[539] Закон «Про суди», глава 9, розділ 7.

[540] Закон «Про публічних службовців у центральних органах влади» є загальним законом щодо статусу, прав та обов'язків усіх публічних службовців, тоді як Закон «Про суди», який був прийнятий лише у 2016 році, є спеціальним законом, що стосується суддів. Однак останній містить в собі положення, які відсилають до першого закону. Наведені тут переклади [на англійську] положень Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади» зроблені автором цієї статті (на момент написання роботи в базі даних Finlex був відсутній переклад цього закону).

Друга категорія: що стосується серйозних неправомірних дій під час виконання службових обов'язків, то Кримінальний кодекс (Глава 40 "Злочини на публічній службі") визначає поведінку, яка підлягає покаранню. Що стосується відсторонення від посади, то у випадку тяжких злочинів відсторонення відбувається негайно; у деяких ситуаціях відсторонення може відбуватися за вироком суду; тоді як за менш серйозні кримінальні правопорушення відсторонення від посади не може вимагатись.

Третя категорія відповідного законодавства, особливо щодо повсякденного виконання посадових обов'язків, складається з адміністративних та процесуальних законів і нормативних актів, що стосуються кожної конкретної гілки влади та ситуації, що розглядається.

У своєму рішенні від 18.6.1999 р.[541] Уповноважений Парламенту з прав людини описав обов'язки публічного службовця наступним чином:

> ...Відповідно до частини 2 статті 14 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади», публічні службовці мають загальний обов'язок поводитися так, як того вимагає їхня посада та обов'язки. Однак цей службовий обов'язок описаний у законі лише в загальних рисах. Тільки положень цього закону недостатньо для того, щоб визначити обов'язок публічного службовця щодо поведінки в різних ситуаціях. Немає ані необхідності, ані можливості встановлювати детальні та вичерпні положення щодо належної поведінки в загальному законі, як-от Закон «Про публічних службовців у центральних органах влади». Службовий обов'язок конкретизується в інших положеннях і підзаконних актах, що регулюють виконання службових обов'язків, а також, зрештою, й з усталеної офіційної практики...

Сказане вище стосується і суддів. Таким чином, суддя повинен діяти відповідно до своїх посадових обов'язків. Ці обов'язки та зобов'язання визначені в законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах, як описано вище. Порушення посадових обов'язків може призвести до відповідальності. У Фінляндії цю відповідальність також можна розділити на три групи: цивільно-правова відповідальність[542], кримінальна відповідальність та дисциплінарна відповідальність.

---

[541] Справа ЕОА 2653/4/97

[542] У цій роботі не йдеться про цивільно-правову відповідальність судді. Однак слід зазначити принципове значення цієї форми відповідальності з урахуванням статті 118 Конституції (див. вище). Виходячи з положень Закону «Про деліктну відповідальність», держава несе первинну відповідальність за шкоду (грошову компенсацію), заподіяну суддею при виконанні ним/нею своїх посадових обов'язків, а вторинною відповідальністю судді є відповідальність перед державою. Якщо недбалість судді вважається незначною, особиста відповідальність не настає.

4.2. Дисциплінарна відповідальність

Під час внесення змін до Закону «Про публічних службовців» у 1994 році з нового закону були вилучені попередні детальні положення щодо дисциплінарних проваджень. Колишнє дисциплінарне покарання у вигляді зміщення з посади було замінено положеннями про припинення трудових відносин, які, звичайно, не можуть бути застосовані до суддів — незмінюваність суддів гарантується Конституцією. Єдиним положенням нового закону, що стосується стягнень, які можна вважати дисциплінарними, є стаття 24 Закону «Про публічних службовців в органах центральної влади». У ній йдеться про наступне:

> *Публічному службовцю, який діє всупереч своїм службовим обов'язкам або нехтує ними, може бути винесено письмове попередження.*

Як зазначалося вище, обов'язки та зобов'язання публічного службовця визначені в Законі «Про публічних службовців у центральних органах влади», а також в інших законах і підзаконних нормативно-правових актах, особливо в положеннях і розпорядженнях, що стосуються кожної гілки влади. Останні можуть включати більш детальні норми щодо дисциплінарних проваджень і навіть щодо стягнень. Наприклад, публічні службовці сил оборони, прикордонної служби та поліції можуть отримати як дисциплінарне покарання письмове попередження або відсторонення з посади на певний строк. А при більш серйозних порушеннях ними своїх службових обов'язків, трудові відносини можуть бути припинені.

Однак суддям гарантується незмінюваність; відповідно до статті 103 Конституції Фінляндії, суддя не може бути зміщений із посади інакше як за рішенням суду. Таким чином, за відсутності спеціального законодавства про дисциплінарну систему для суддів, включно з відсутністю процедури дисциплінарного провадження та органів для проведення дисциплінарних розслідувань, єдиним фактичним дисциплінарним інструментом є письмове попередження, передбачене загальним законодавством — Законом «Про публічних службовців у центральних органах влади». Це знайшло своє підтвердження в розділі 1 глави 15 Закону «Про суди», а саме:

> *Письмове попередження, передбачене статтею 24 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади», може бути винесене судді головою суду, в якому працює суддя*[543].

Законодавство (Закон «Про публічних службовців у центральних органах влади» та Закон «Про суди») не містить жодних положень щодо процедури винесення письмового попередження судді, окрім зазначеного вище. Рішення про винесення

[543] Це положення також містить більш детальні правила щодо того, хто має право виносити письмове попередження головам судів.

письмового попередження може бути оскаржене шляхом подання скарги до адміністративного суду.[544]

Таким чином, письмове попередження є єдиним стягненням, доступним в рамках дисциплінарної процедури щодо суддів. Його специфіка як стягнення детальніше в законі не визначена. Однак у своєму рішенні Вищий адміністративний суд зазначив, що письмове попередження, яке не вноситься до реєстру персональних даних публічного службовця, не є фактичним покаранням, а є доганою, яка виноситься публічному службовцю на майбутнє у зв'язку з поведінкою, що суперечить його/її службовим обов'язкам[545].

На яких підставах може бути винесено письмове попередження? Як зазначалося вище, підстави можна знайти в Загальних положеннях (стаття 14 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади») та інших відповідних положеннях цього закону, що стосуються обов'язків публічних службовців, а також, залежно від характеру підозрюваного діяння або поведінки, у відповідних адміністративних або процесуальних положеннях інших чинних законодавчих і нормативно-правових актів. У випадку суддів, як приклади можна навести процесуальні кодекси та закони про відкритість судових засідань.

Експрес-опитування голів усіх судів, проведене у жовтні 2024 року[546], дало такі результати: за останні п'ять років суддям у Фінляндії було винесено лише декілька письмових попереджень на підставі статті 24 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади»[547]. Було згадано два випадки: один стосувався повідомлень у соціальних мережах, а інший — службової недбалості.

> **У першій** справі[548] суддя апеляційного суду за строковим призначенням (А.), перебуваючи у відпустці, надіслав повідомлення в соціальній мережі, в яких висловив особисту думку щодо професора Б. У своєму акаунті в соціальній мережі А. зазначив, що він є суддею апеляційного суду. Через тиждень А. опублікував публічні вибачення на своїй сторінці в соціальній мережі та видалив повідомлення. Під час розгляду справи А. визнав, що його повідомлення порушували статтю 14 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади» та Інструкції Апеляційного суду щодо соціальних мереж. В обґрунтуванні рішення голова апеляційного суду, по-перше, зазначив, що відповідно до частини 2 статті 14 зазначеного Закону, публічний службовець повинен поводитися так, як того вимагають його посада та обов'язки. По-друге, голова

[544] Винесення письмового попередження вважається адміністративним рішенням.
[545] Рішення Вищого адміністративного суду, справа 2011:19.
[546] Таким чином, опитування практично охопило поведінку всіх суддів Фінляндії за п'ять років. З іншого боку, відповіді частково ґрунтувалися на спогадах голів судів. Опитування не надсилалось до Верховного суду та Вищого адміністративного суду; очевидно (з огляду на публічність), що жодних письмових попереджень суддям цих судів не виносилося.
[547] Вдалося виявити лише два випадки. Однак, можливо, була деяка неточність у відповідях щодо районних судів, тому тут використовується слово «декілька».
[548] Рішення апеляційного суду, вересень 2022 року.

послався на Інструкції Апеляційного суду щодо соціальних мереж, в яких зазначено, що спілкування персоналу суду в соціальних мережах має бути засноване на дотриманні Етичних принципів для суддів (опублікованих Асоціацією суддів Фінляндії). В обґрунтуванні ці принципи цитуються наступним чином: *«Суддя повинен діяти таким чином, щоб зміцнювати довіру до його/її здатності виконувати суддівські обов'язки на основі закону та справедливості. Суддя також повинен забезпечувати, щоб його особиста поведінка не ставила під загрозу його неупередженість і не підривала довіру до його здатності виконувати свої суддівські обов'язки. Суддя користується свободою слова та свободою об'єднань так само, як й інші члени суспільства. Користуючись цими правами, суддя повинен враховувати відповідальний характер своїх посадових обов'язків, а також незалежність, неупередженість і справедливість судів».* - Голова Апеляційного суду дійшов висновку, що обов'язки судді пов'язані з використанням значної публічної влади, а тому суддя повинен забезпечити, щоб його поведінка не ставила під загрозу його неупередженість або довіру до виконання ним своїх обов'язків як судді. Своєю поведінкою в соціальних мережах А. поставив під загрозу як довіру до апеляційного суду як органу правосуддя, так і довіру до нього самого як судді. Коли А. надсилав принизливі та образливі повідомлення про Б. у соціальних мережах, він не поводився так, як того вимагають його посада та обов'язки.

Друга справа стосувалася судді-стажиста А[549]. У рішенні зазначено, що в компетентності та роботі А. були серйозні недоліки, а також те, що А. був нездатний сприймати вказівки та інструкції та не дотримувався встановленого плану навчань. Таким чином, А. діяв всупереч своїм службовим обов'язкам та проявляв службову недбалість.

Виходячи з цих двох рішень, неможливо оцінити на загальному рівні, в яких ситуаціях цей дисциплінарний інструмент застосовувався, може бути застосований або повинен бути застосований. Єдине спостереження полягає в тому, що він застосовувався до поведінки судді як під час виконання службових обов'язків, так і поза ними. У першому випадку — поведінка поза виконанням службових обов'язків — йшлося про дотримання етичних принципів судді. Однак, виходячи з кількості винесених письмових попереджень, складається враження, що на практиці цей інструмент не став суттєвим важелем в процесі притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Це можна пояснити, головним чином, п'ятьма факторами[550].

По-перше: Голова суду очолює суд і несе відповідальність за його роботу. Пов'язані з управлінням адміністративні та організаційні заходи можуть мати

[549] Рішення районного суду, березень 2023 р. Як зазначалося вище, в районних, апеляційних та адміністративних судах є судді-стажисти, які проходять там стажування. Вони призначаються на певний строк.
[550] Ця оцінка була проведена на основі обговорень (жовтень 2024 року) з чотирма головами районних судів.

вирішальний вплив на робочі процеси та загальні методи роботи суду. Підтримуюче управління може бути суттєвим запобіжником виникнення проблем. Коли проблеми виникають, їх можна вирішити за допомогою адміністративних заходів, як-от обговорення з керівником, підтримка та спрямування дій, організація роботи та, за необхідності, звернення до служби охорони здоров'я (наприклад, у випадку вживання алкоголю).

> Під час інтерв'ю з головами судів з'ясувалося, що проблеми, пов'язані з роботою або поведінкою судді, трапляються досить нечасто. Ситуації, про які повідомлялося, були пов'язані з перебігом роботи (наприклад, розглядом справ або винесенням остаточних рішень), поведінкою судді по відношенню до іншого судді, прокурора або інших співробітників суду, вживанням алкоголю і навіть сексуальними домаганнями на робочому місці. Про ці випадки стало відомо або зі спостережень співробітників, особливо керівників відділів, або завдяки контактам прокурорів, адвокатів та фізичних осіб за межами суду. Першочерговою метою, схоже, було вирішення проблеми, а не покарання.

По-друге: хоча закон більше не передбачає направлення повідомлення публічному службовцю, на практиці усне або письмове повідомлення може бути винесене судді як більш м'який «інструмент критики», ніж попередження[551]. На основі вищезгаданого опитування та інтерв'ю з головами судів можна припустити, що письмові повідомлення виносилися дещо частіше, ніж попередження. Однак очевидно, що більшість голів судів не виносили навіть таких попереджень. Що стосується усних попереджень, то, як зазначалося вище, їх може бути важко відрізнити від інших адміністративних заходів. Тим не менш, ці повідомлення, які розглядаються більше як організаційні заходи, повинні бути відокремлені від дисциплінарних попереджень[552].

> Як приклад можна навести нещодавній випадок, коли голова суду направив письмове повідомлення судді А.[553]: справа стосувалася труднощів у співпраці на роботі, які тривали більше року. А. не з'явився на робочому місці у спосіб, передбачений інструкціями суду, а також А. не повідомив про свою доступність, як того вимагали інструкції суду. А. відмовився обговорювати це питання з головою суду. Крім того, колеги А. звернули увагу на недоліки в якості його роботи. Після направлення повідомлення А. подав скаргу до Уповноваженого Парламенту з прав людини, оскаржуючи підстави для такого повідомлення. Уповноважений із прав людини не виявив жодних порушень закону з боку голови суду при направленні такого письмового повідомлення.

По-третє: наглядова діяльність Канцлера юстиції та Уповноваженого Парламенту з прав людини, з урахуванням їхніх повноважень, практично

---

[551] У літературі див. Seppo Koskinen - Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet, (2019 p.), с. 338: *«...усне або письмове повідомлення, безумовно, є заходом управління».* (переклад [на англійську] автора цієї статті)
[552] Про це йдеться у рішенні Уповноваженого Парламенту з прав людини (ЕОА 2579/4/96 / 26.5.1999).
[553] Скорочено автором.

охоплює більшість відповідних ситуацій. Громадяни, схоже, вважають за краще звертатися до вищих органів нагляду за дотриманням законності, а не до суду (голови суду), в якому працює суддя, на якого вони скаржаться.

По-четверте: найбільш серйозні випадки передаються до кримінального судочинства.

По-п'яте: важливість можливості винесення дисциплінарного попередження полягає у превентивному ефекті його існування. Використання його в менш серйозних ситуаціях послабило б цей превентивний ефект.

Висновок: формальна дисциплінарна процедура, яка застосовується до суддів та яка передбачена статтею 24 Закону «Про публічних службовців в органах центральної влади» та частиною 1 глави 15 Закону «Про суди», практично не використовується. Вона була замінена, з одного боку, більш м'якими заходами, переважно в сфері організації праці, а з іншого — наглядом з боку вищих органів нагляду за дотриманням законності. Для найбільш серйозних ситуацій передбачена кримінальна відповідальність.

4.3. Нагляд за судами та суддями

4.3.1. Органи

Є два важливих і незалежних органи, які не можна власне вважати частиною судової влади, але діяльність яких безпосередньо пов'язана з судовою системою: Канцлер юстиції Уряду (КЮ) і Уповноважений Парламенту з прав людини (УП)[554].

В пункті 1 статті 69 Конституції Фінляндії передбачається наступне: «При Уряді є Канцлер юстиції та Заступник Канцлера юстиції, які призначаються Президентом Республіки, та які повинні мати досконалі знання в галузі права...». Обов'язки КЮ описані в пункті 1 статті 108 Конституції:

> *Канцлер юстиції здійснює нагляд за законністю офіційних актів Уряду та Президента Республіки. Канцлер юстиції також стежить за тим, щоб суди, інші органи влади та [...] підкорялися закону і виконували свої*

[554] Моделі обох інститутів походять зі Швеції. Зародження інституту Канцлера юстиції можна простежити простежується ще у 18 столітті, а офіс Уповноваженого Парламенту з прав людини (Швеції) було створено у 1809 році. Коли Фінляндія здобула незалежність від Росії в 1917 році, обидві інституції були включені до фінської конституції 1919 року. Див. Пауліна Таллрот, Хто захищає наші права? (2012 р.), p. 50. - Офіс Канцлера юстиції складається з Канцлера юстиції, Заступника Канцлера юстиції та іншого допоміжного персоналу публічних службовців (переважно експертів у галузі права). Відповідно, офіс Уповноваженого Парламенту з прав людини складається з Уповноваженого Парламенту з прав людини, двох його Заступників та іншого допоміжного персоналу з числа публічних службовців (переважно експертів у галузі права).

зобов'язання. При виконанні своїх обов'язків Канцлер юстиції здійснює моніторинг реалізації основних прав і свобод, а також прав людини.

Конституція Фінляндії передбачає в пункті 1 статті 38 наступне: «Парламент призначає строком на чотири роки Уповноваженого Парламенту з прав людини та двох його Заступників, які повинні мати досконалі знання в галузі права...». Обов'язки Уповноваженого описані в пункті 1 статті 109 Конституції:

Уповноважений Парламенту з прав людини забезпечує, щоб суди, інші органи влади та публічні службовці [...] підкорялися закону і виконували свої зобов'язання. При виконанні своїх обов'язків Уповноважений здійснює моніторинг реалізації основних прав і свобод, а також прав людини.

Процитовані положення відображають дублювання завдань, яке з того часу було зменшене законодавством завдяки більш чіткому розмежовуванню завдань між цими двома органами.[555] На практиці лише КЮ здійснює нагляд за законністю рішень і діяльності Уряду та Президента Республіки. Це становить значну частину роботи Канцлера юстиції.

Апеляційні суди також відіграють певну роль, хоча й значно меншу, у здійсненні нагляду за судами. Відповідно до частини 2 глави 3 Закону «Про суди», апеляційні суди здійснюють нагляд за діяльністю районних судів у межах своїх судових округів і, за необхідності, вживають заходів для усунення виявлених ними недоліків. Звіт про результати перевірки має бути поданий до КЮ та УП. Крім того, апеляційні суди повинні інформувати Канцлера юстиції про такі питання, які стають їм відомі (наприклад, при розгляді апеляцій), що можуть призвести до пред'явлення судді обвинувачення у скоєнні злочину під час виконання посадових обов'язків.

4.3.2. Нагляд[556]

Нагляд за законністю діяльності та дій органів влади та публічних службовців з боку КЮ[557] та УП вважається наріжним каменем фінської правової системи, особливо в частині сприяння реалізації прав людини. Однак поширення права нагляду і за судами також є винятковим явищем у міжнародній практиці. У Фінляндії поширена думка, що ці найвищі органи нагляду за законністю

[555] Щодо діяльності КЮ див. https://oikeuskansleri.fi/en/supervision-of-the-activities-of-authorities. Щодо діяльності УП див. https://www.oikeusasiamies.fi/en/the-work-of-the-ombudsman.
[556] Основні джерела, використані в цьому та наступному розділах (доступні лише фінською мовою): Юссі Паюоя та Пасі Пьольонен (обидва колишні заступники УП), Ylin laillisuusvalvonta (Вищий нагляд за законністю), (2011 р.); Яакко Йонкка (колишній Канцлер юстиції), Oikeusvaltion puolesta (За принцип верховенства права), (2020 р.); Пасі Пьольонен, Tuomioistuinten valvonnan kehityksestä ja nykytilasta (Про розвиток і сучасний стан судового нагляду), LM 7-8/2005 (стаття в науковому виданні).
[557] Нагляд за діяльністю судів та інших органів влади здійснює заступник Канцлера юстиції.

відіграють ключову роль у забезпеченні міцної довіри громадськості[558] до законності та справедливості дій органів влади в цілому і, зокрема, до функціонування судів[559].

Незалежність судів встановлює обмеження для зовнішнього нагляду. Однак, враховуючи, що Конституція гарантує дотримання прав людини і основоположних прав у всіх діях органів влади, що й є основним завданням нагляду за законністю, суди не можуть бути повністю виключені з-під зовнішнього нагляду. Основним принципом є те, що органи нагляду за законністю не втручаються в рішення, винесені судами в межах їхньої компетенції та розсуду. Також, як правило, органи нагляду за законністю не можуть втручатися в будь-яку справу, що ще перебуває на розгляді в судах; основним засобом правового захисту є реалізація права на оскарження в порядку, передбаченому законом. Загалом, процесуальні питання (справедливий судовий розгляд) відіграють центральну роль у здійсненні нагляду.

Як КЮ, так і УП здійснюють свою наглядову діяльність за органами влади переважно шляхом розслідування скарг та проведення перевірок і візитів до таких органів. Апеляційні суди, поліція та прокуратура подають до Канцлера юстиції інформацію про підозру у вчиненні суддею злочину, пов'язаного з виконанням посадових обов'язків; далі КЮ оцінює, чи таке повідомлення є підставою для ініціювання заходів, пов'язаних з кримінальним судочинством або з наглядом за законністю. Крім того, як Канцлер юстиції, так і Уповноважений Парламенту, можуть, в принципі, розслідувати будь-які питання, пов'язані зі службовою діяльністю, за власною ініціативою. Що стосується скарг, то кожен, хто вважає, що орган влади або публічний службовець діяли неправомірно або не виконали свої обов'язки, може подати скаргу до КЮ або УП.

> На веб-сайті Уповноваженого Парламенту з прав людини є наступні настанови для громадськості: *Ви можете подати скаргу до Уповноваженого Парламенту з прав людини, якщо вважаєте, що орган влади або публічний службовець не дотрималися закону або не виконали своїх обов'язків, або якщо підозрюєте, що основоположні права і права людини не були належним чином реалізовані.*

Одним із методів роботи Канцлера юстиції є перевірка вироків районних судів, що передбачають покарання у вигляді позбавлення волі. Судові рішення, які підлягають перевірці, відбираються шляхом випадкової вибірки. Перевірка

[558] Спеціальний Євробарометр 553: Принцип верховенства права (2024 р.). Питання: судді є незалежними і не перебувають під впливом політичних чи економічних інтересів; відповіді (Фінляндія): повністю згоден (39) / скоріше згоден (42) / скоріше не згоден (11) / повністю не згоден (2) / не знаю (6).

[559] Європейська комісія, Звіт про принципи верховенства права за 2024 рік, с. 11: *У Данії, Фінляндії, Австрії, Швеції, Люксембурзі та Ірландії рівень сприйняття незалежності залишається особливо високим серед широкої громадськості чи бізнесу (понад 75%), ...*

судових рішень, які передбачають покарання, здійснюється на основі заздалегідь визначеної вибірки, встановленої заступником Канцлера юстиції та внесеної до програми «Ritu», яка ведеться Центром судового реєстру і доступ до якої є в Офісу КЮ на правах користувача. Процес перевірки здійснюється вручну і на початковому етапі стосується лише ухвалювальної частини вироку. Система ефективно виявляє будь-які систематичні та загальні помилки, а в деяких випадках і серйозні разові помилки[560].

Зважаючи на незалежність судів, нагляд в основному зосереджується на судових процедурах і практиці, таких як оперативність розгляду справ або поведінка судді. Нагляд за законністю не означає, що органи нагляду втручаються в тлумачення закону або, зокрема, в оцінку фактів, якщо суд діє в межах своїх дискреційних повноважень. Наглядові органи радше зосереджуються на тому, чи є обґрунтування судових рішень явно недостатнім, чи суд явно перевищив свої дискреційні повноваження, чи є в рішенні інші очевидні ознаки неправомірності, наприклад, відхилення від передбаченої законом міри покарання або винесення вироку за правопорушення, за яким минув строк давності. Як зазначалося вище, наглядові органи, як правило, не розслідують справи, які ще перебувають на розгляді в суді або можуть бути оскаржені.

4.3.3.3 Наслідки та результати нагляду

За результатами заходів нагляду, наглядові органи можуть, окрім ініціювання досудового розслідування у серйозних випадках, встановлювати наступні наслідки (від більш суворих до більш м’яких):

- висунути обвинувачення проти судді у випадках серйозної протиправної поведінки, коли є достатні підстави вважати, що суддя винен у вчиненні підозрюваного правопорушення[561]
- винести постанову про встановлення підозри у вчиненні кримінального правопорушення, але через його малозначність відмовитися від обвинувачення і натомість винести догану [562]
- оголосити судді догану за виявлене порушення закону
- видати висновок про догану
- видати рекомендаційний висновок.

[560] Веб-сайт КЮ, доступний за посиланням https://oikeuskansleri.fi/en/review-of-penalty-judgments

[561] Лише КЮ та УП мають повноваження висувати звинувачення проти судді за вчинення ним правопорушення під час виконання посадових обов’язків. З іншого боку, будь-хто може повідомити про поведінку судді в поліцію для проведення кримінального розслідування. Обов’язком поліції є повідомити КЮ про початок досудового розслідування щодо правопорушення, вчиненого суддею під час виконання посадових обов’язків.

[562] У такому випадку є право подати апеляцію.

Органи з нагляду за дотриманням законності також можуть вживати заходів для виправлення або відшкодування шкоди, заподіяної незаконним або неправильним рішення або процедуру. У випадку судових рішень органи з нагляду за дотриманням законності подають заяви про скасування остаточного, але незаконного рішення, що дозволяє виправити судові рішення.

У період з 2013 по 2023 рік КЮ ухвалив рішення про висунення обвинувачень судді загалом у 12 справах, а також у 2 справах протягом 2024 року (до жовтня). Одна з цих справ стосувалася народного засідателя, а інша — інженера Земельного суду. За останні 10 років УП лише один раз ухвалив рішення про висунення обвинувачень судді (щодо трьох суддів районних судів)[563].

У 2023 році Канцлер юстиції отримав загалом 72 повідомлення про суддів від апеляційних судів, поліції та прокуратури (порівняно з 61 повідомленням у 2022 році). Із них в одній справі було порушено кримінальну справу (3 у 2022 році), в 11 — винесено догану (7 у 2022 році), а в 8 — винесено висновок (8 у 2022 році). Решта справ не призвели до жодних зауважень.

У 2023 році Уповноважений Парламенту розглянув загалом 1 734 скарги (порівняно з 1 862 у 2022 році), з яких 212 стосувалися судів (239 у 2022 році). Із них 10 призвели до різних стягнень, як описано вище (14 у 2022 році)[564]. Варто зазначити, що найбільша категорія скарг стосувалася муніципальної адміністрації.

У 2023 році КЮ переглянув загалом 4 046 судових рішень про застосування покарання (порівняно з 4 016 у 2022 році). За результатами перегляду КЮ вирішив винести обвинувачення судді в одній справі (у 2022 році обвинувачення не висувались), оголосив догану в 14 справах (у 2022 році — в 37) та надав висновок у 73 справах (у 2022 році — в 52).

Можливість подати скаргу до УП використовується досить широко. Упродовж 2023 року прокуратура отримала 6 843 нові скарги (порівняно з 6 512 у 2022 році), ще 281 скарга була передана з КЮ (101 у 2022 році). Із отриманих скарг 294 стосувалися судів (265 у 2022 році). У 2023 році кількість вирішених скарг становила 6 876 (6 857 у 2022 році). Із них 277 рішень стосувалися судів

[563] За останні 20 років КЮ (або заступник КЮ) приймав рішення висунути обвинувачення судді за вчинення правопорушення під час виконання посадових обов'язків у 25 справах. Із них 18 справ стосувалися судді районного суду, дві — голови районного суду, дві — народного засідателя районного суду, одна — молодшого судді районного суду (посада, якої більше немає), одна — інженера Земельного суду та одна — судді Адміністративного суду. Водночас КЮ виніс чотири догани за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення з відмовою від обвинувачення (не оскаржені). Інформація отримана у жовтні 2024 року від Канцлера юстиції.

[564] За інформацією, отриманою від Офісу КЮ, за ці роки надійшло лише кілька скарг на поведінку судді поза роботою.

(257 у 2022 році), з яких Уповноважений Парламенту ухвалив рішення, що призвели до вжиття заходів, у 12 справах (11 у 2022 році).

Найпоширеніші випадки, коли було встановлено порушення закону або надано висновок, можна згрупувати наступним чином:

- Засудження за злочин зі строком давності, який вже сплинув
- Перевищення або зниження міри покарання, встановленої законом, інші помилки у призначенні покарання
- Питання, пов'язані з невідкладністю та затримкою судового процесу
- Питання, пов'язані з публічністю судового процесу
- Кворум складу суду
- Поведінка та дії судді під час судового процесу

Органи з нагляду також звернули увагу на ретельність підготовки рішення (загальні аспекти аргументації) та затримки з винесенням рішень. Під час надання висновків КЮ та УП висловлюють свою думку щодо вимог та застосування закону або щодо аспектів, які сприяють реалізації основоположних прав і прав людини в діяльності органів влади. Із цією метою вони надсилають свої рішення відповідним органам влади для інформування та вжиття необхідних заходів.

Нижче розглядаються випадки, які призвели до судового переслідування.

4.3.4. Чи є нагляд формою дисциплінарної процедури?

Хоча закон передбачає дисциплінарне стягнення для суддів, виникає питання, чи є нагляд за дотриманням законності також формою дисциплінарного провадження.

Закон «Про Уповноваженого Парламенту з прав людини» передбачає в пункті 1 статті 10 наступне: *«Якщо у справі, що належить до його компетенції, Уповноважений із прав людини дійде висновку, що особа діяла неправомірно або проявляла службову недбалість, але вважає, що кримінальне обвинувачення або дисциплінарне провадження в даному випадку є необґрунтованими, тоді Уповноважений може оголосити особі догану для врахування в подальшій роботі»* (підкреслено тут). Хоча у відповідному положенні щодо КЮ (Закон «Про Канцлера юстиції Уряду», стаття 6), не згадується про передачу справи до дисциплінарного провадження, догана (і висновок), що виноситься КЮ, також надається для врахування в майбутньому.

Ці положення свідчать про те, що законодавець не розглядає нагляд за дотриманням законності як форму дисциплінарної процедури. Крім того, в законодавстві (Закон «Про суди» та Закон «Про публічних службовців у центральних органах влади») також визнається існування дисциплінарної

процедури для суддів, хоча її практичне значення як керівництва до дії є майже незатребуваним.

Серед точок зору, висловлених з цього приводу в юридичній літературі, можна навести наступні. По-перше, колишній Канцлер юстиції Яакко Йонкка зазначає: *Фокус нагляду за дотриманням законності все більше зміщується в директивному напрямку, він є спрямованим на майбутнє та аргументованим*[565]. Далі Анна Е. Ніємі висловлює наступну думку: *Догана не є ані штрафом, ані дисциплінарним стягненням, а скоріше офіційною критикою. Її основна мета — надати вказівки*[566]. Крім того, Пауліна Таллрот вважає: *Нагляд за дотриманням законності зосереджується на майбутній діяльності і тому має переважно керівну та спрямовуючу функцію. Іншими словами, висування звинувачень з каральною метою, яке слід розглядати як крайній засіб, не є його першочерговим завданням*[567].

На прикладі шведської системи, яка розглядається нижче, можна побачити, що, по-перше, законодавство Швеції визнає існування чіткої дисциплінарної процедури для суддів, яка здійснюється дисциплінарною колегією. По-друге, УП та КЮ Швеції мають право передати справу, що перебуває під їхнім наглядом, на розгляд цієї колегії, якщо виникають обставини, які можуть призвести до дисциплінарних дій щодо такого судді. Таким чином, є підстави вважати, що нагляд за суддями не вважається дисциплінарною процедурою, але він може призвести до дисциплінарного провадження (або навіть кримінального провадження). Як буде показано нижче, фінська та шведська системи нагляду за судами з боку УП та КЮ є дуже схожими і мають спільне коріння. На системному рівні можна зробити висновок, що нагляд за судами і суддями не може розглядатися як форма дисциплінарної процедури — це щось інше зі своєю власною специфікою. Однак на практичному рівні серед суддів може існувати поширена думка, що догана і навіть висновок, хоча і не є формальним стягненням, але становлять серйозну критику виконання ними своїх обов'язків[568]. Можливо, на таку думку вплинув той факт, що дисциплінарне провадження, передбачене Законом «Про публічних службовців у центральних органах влади», майже не використовується. А коли немає і кримінальних звинувачень, що, звісно, добре, за винятком одного-двох на рік, зворотний зв'язок надходить тільки від наглядової діяльності Уповноваженого Парламенту та Канцлера юстиції!

4.4. Кримінальна відповідальність

[565] Яакко Йонкка, Oikeusvaltion puolesta (За принцип верховенства права), (2020 р.), с. 76
[566] Анна Е. Ніємі, Цивільна, кримінальна та дисциплінарна відповідальність суддів, в Erkki J Hollo (ред.), Правова система Фінляндії та її нещодавній розвиток, (2006 р.), с. 125.
[567] Пауліна Таллрот, Хто захищає наші права, (2012 р.), с. 57.
[568] Див. також Tallroth Ibid. - Однак рішення про підозру у вчиненні правопорушення з винесенням догани слід розглядати як стягнення (особиста примітка автора).

Як зазначалося вище, судді не мають спеціального статусу щодо загальної кримінальної відповідальності. Тож, суддя може бути заарештований, обвинувачений або засуджений до покарання за вчинення кримінального правопорушення, як і будь-яка інша особа, за умов, передбачених законом (Кримінальний кодекс, Кримінальний процесуальний кодекс). Крім того, суддя може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за злочин, вчинений під час виконання службових обов'язків.

Загальні покарання, передбачені Кримінальним кодексом, — це фіксований штраф, штраф, умовне позбавлення волі, громадські роботи, пробаційний нагляд та безумовне позбавлення волі (на певний строк або довічне позбавлення волі). Спеціальними покараннями для публічних службовців є попередження та змішення з посади. Строк покарання у вигляді ув'язнення на певний строк визначається відповідно до кримінально-правового діапазону, встановленого Кримінальним кодексом для кожного кримінального правопорушення.

4.4.1. Злочини, скоєні поза межами виконання службових обов'язків

Суддя може бути засуджений до покарання за вчинення будь-якого діяння, визначеного Кримінальним кодексом як злочин (так звані звичайні злочини, тобто правопорушення, вчинені під час перебування на посаді, тобто під час виконання службових обов'язків). У таких випадках кримінальне провадження проти судді здійснюється відповідно до загальних положень закону, як і у випадку з будь-якою іншою особою. Як правило, коли поліція отримує заяву (яку може подати будь-хто), то проводить розслідування, якщо є підстави підозрювати, що було скоєно правопорушення. Після завершення розслідування поліція передає справу до прокуратури. Прокурор висуває обвинувачення за підозрою у вчиненні правопорушення, якщо є достатні підстави вважати, що підозрювана особа винна у вчиненні правопорушення.

Немає окремої відкритої статистики щодо правопорушень, скоєних суддями (або публічними службовцями загалом) поза виконанням службових обов'язків[569]. Що стосується звичайних кримінальних правопорушень, таких як водіння в нетверезому стані або інші порушення правил дорожнього руху, то очевидно, що судді також бували визнані винними у вчиненні таких злочинів. Однак, правопорушення не заноситься до судимості особи, якщо вирок передбачає лише штраф.

> У статті в газеті Helsingin Sanomat від 22.8.2019 р.[570] зазначалося, що з 2004 по 2019 роки судді вчинили загалом 23 кримінальні правопорушення поза службою. Найбільш типовими правопорушеннями були водіння в нетверезому стані та інші порушення правил дорожнього

[569] Автор цієї роботи вважає це недоліком, особливо з точки зору довіри суспільства до судової влади та її незалежності.
[570] Доступно за посиланням https://www.hs.fi/ (тільки для передплатників).

руху, а також напади[571]. Жоден із цих засуджених суддів не вчинив правопорушення під час виконання службових обов'язків.

На додаток до загального покарання, передбаченого нормами законодавства за кожний із цих злочинів, додаткове покарання — усунення з посади — призначається або може бути призначене публічному службовцю, якого визнано винним у вчиненні злочину, в тому числі поза службою. У статті 10 частини 2 Кримінального кодексу передбачаються наступні умови для усунення з посади:

> *Публічний службовець..., засуджений до довічного позбавлення волі, також засуджується до усунення з посади. Особа також засуджується до усунення з посади, якщо вона засуджується до позбавлення волі на певний строк, який складає не менше двох років, якщо тільки суд не визнає, що вчинений злочин не свідчить про непридатність засудженої особи виконувати обов'язки публічної посадового службовця...*
>
> *Якщо особа, зазначена в пункті 1, засуджується за умисне правопорушення до позбавлення волі на строк менше двох років, вона може бути одночасно засуджена до усунення з посади, якщо правопорушення свідчить про її явну непридатність обіймати посаду публічного службовця...*

Іншими словами, щодо звичайних злочинів, публічний службовець (включно із суддями), засуджений до довічного ув'язнення, має бути обов'язково усунутий із посади. Якщо вирок становить понад два роки позбавлення волі, презумпцією є усунення з посади. Якщо вирок передбачає позбавлення волі на строк менше двох років, презумпція не передбачає усунення з посади; в цьому випадку необхідні додаткові передумови. Якщо вирок передбачає лише штраф, усунення з посади неможливе. На жаль, як зазначалося вище, немає статистики щодо того, як часто суддів засуджували за вчинення злочинів і як часто судді були засуджені до усунення з посади[572].

Можна навести наступний приклад рішення Верховного суду щодо злочину, вчиненого суддею поза виконанням службових обов'язків (KKO 2005:144)[573]: А. та Б., який був суддею, виступили в ролі довірених осіб під час інвентаризації майна, що проводилася після смерті батька А. Вони не внесли до інвентаризаційного опису кошти, що знаходилися на рахунку в іноземному банку, і таким чином (серед іншого) уникнули сплати податків. Їх було засуджено

---

[571] Два випадки водіння в нетверезому стані за обтяжуючих обставинах, сім випадків водіння в нетверезому стані, сім інших порушень правил дорожнього руху, один напад за обтяжуючих обставинах, один напад, три дрібних напади, одне нанесення тілесних ушкоджень з необережності, одне порушення права на недоторканність приватного життя.

[572] Мабуть, не зайвим буде повторити, що усунення з посади розглядається як додаткове (або спеціальне) покарання для публічних службовців за вчинення злочину, хоча це стягнення також має характер заходу безпеки. Цим можна пояснити, чому питання про усунення з посади розглядається в межах кримінальної справи, яка є підставою для цього, а не в окремому (дисциплінарному) провадженні.

[573] Кримінальні правопорушення у цій справі були скоєні до 2004 року, а отже, не належать до тих, про які йдеться у вищезгаданій газетній статті.

(зокрема) за вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних з податковим шахрайством та розкраданням (допомога Б). Вирок Б. становив 8 місяців позбавлення волі умовно та усунення з посади. Верховний суд заявив, що правопорушення Б. були навмисними і спланованими економічними злочинами, в яких він скористався своїм довірчим становищем як довіреної особи, відповідальної за інвентаризацію майна. Його дії свідчать про те, що він явно не відповідає займаній посаді судді.[574]

Усунення з посади неможливо за скоєння злочину водіння в нетверезому стані та інших порушень правил дорожнього руху, за які зазвичай передбачено покарання у вигляді штрафу.

4.4.2. Злочини, скоєні під час виконання службових обов'язків

Положення, що стосуються кримінальних злочинів під час виконання службових обов'язків, викладені в Частині 40 Кримінального кодексу. Ці положення застосовуються до всіх публічних службовців, включаючи суддів, за винятком випадків, коли вони прямо призначені для застосування лише до певної категорії публічних службовців (статті 4 і 4a, які застосовуються лише до народних депутатів)[575]. Кримінальні правопорушення під час виконання службових обов'язків підлягають загальним покаранням, тобто караються штрафом або ув'язненням (строкове ув'язнення може бути замінено громадськими роботами або пробаційним наглядом, відповідно до положень закону), або попередженням, як це передбачено у статті 10 цієї частини.

Судовий орган, який розглядає справи про службові злочини суддів, залежить від ієрархічного рівня суду, в якому працює суддя. Наприклад, судді районних судів та адміністративних судів притягуються до відповідальності в апеляційному суді, а судді апеляційного суду — у Верховному Суді.

Кримінальні правопорушення, передбачені частиною 40 Кримінального кодексу, за які суддів також притягують до відповідальності, є наступними:

- Стаття 1: Одержання хабаря (штраф або ув'язнення до 2 років)
- Стаття 2: Одержання хабаря за обтяжуючих обставин (ув'язнення від 4 місяців до 4 років)
- Стаття 3: Хабарництво (штраф або ув'язнення до 6 місяців)
- Стаття 5.1: Порушення службової таємниці (штраф або ув'язнення до 2 років)

[574] Іншим прикладом усунення з посади публічного службовця, який не є суддею, є рішення Верховного Суду у справі ККО 2009:27: професор права був засуджений за вчинення кримінальних злочинів, пов'язаних з отриманням краденого за обтяжуючих обставин і спробою отримати крадене за обтяжуючих обставин (скоріше, в наш час — це «відмивання грошей»). Вирок — 1 рік 10 місяців ув'язнення та усунення з посади.

[575] Крім того, частина 45 Кримінального кодексу містить положення щодо військових злочинів, які покарання за які застосовуються лише до військовослужбовців.

- Стаття 5.2: Порушення службової таємниці з необережності (штраф або ув'язнення до 6 місяців)
- Стаття 7[576] : Зловживання службовим становищем (штраф або ув'язнення до 2 років)
- Стаття 8: Зловживання службовим становищем за обтяжуючих обставинах (ув'язнення від 4 місяців до 4 років)
- Стаття 8a: Привласнення коштів Європейського Союзу (штраф або ув'язнення до 2 років)
- Стаття 8b: Привласнення коштів Європейського Союзу за обтяжуючих обставин (ув'язнення від 4 місяців до 4 років)
- Стаття 9: Порушення службових обов'язків (штраф або ув'язнення до 1 року)
- Стаття 10: Службова недбалість (попередження або штраф)

Що стосується одержання хабаря за обтяжуючих обставин, зловживання службовим становищем за обтяжуючих обставин та розкрадання коштів Європейського Союзу за обтяжуючих обставин, то усунення з посади як додаткове покарання є обов'язковим, якщо публічного службовця визнано винним — у цьому питанні немає жодних дискреційних повноважень. Натомість, у справах, пов'язаних з отриманням хабаря, порушенням службової таємниці, зловживанням службовим становищем та незаконним привласненням коштів Європейського Союзу, публічний службовець також може бути засуджений до усунення з посади, якщо правопорушення свідчить про очевидну непридатність публічного службовця до виконання своїх обов'язків. Що стосується порушення службових обов'язків, то публічний службовець також може бути засуджений до усунення з посади, якщо він або вона вчинили злочин шляхом постійного або суттєвого порушення службових обов'язків, і якщо правопорушення свідчить про явну непридатність публічного службовця до виконання своїх обов'язків. Треба зазначити, що в цьому випадку, навіть якщо публічний службовець засуджений лише до штрафу, він/вона все одно може бути усунений з посади. Усунення з посади не може бути застосоване у випадках хабарництва, порушення службової таємниці з необережності та службової недбалості.

Для цілей цього дослідження варто звернути увагу на положення статей 9 і 10 про порушення службових обов'язків. Якщо в першому випадку йдеться про злочин службової недбалості, то в другому — про умисну недбалість, і в ній зазначено наступне:

> Розділ 9:
> Якщо публічний службовець, виконуючи свої службові обов'язки, умисно та в спосіб, відмінний від зазначеного вище в цій частині або в статті 9a частини 11, порушує свій службовий обов'язок, який ґрунтується

[576] Розділ 6 скасовано.

на положеннях або правилах, яких слід дотримуватися в офіційній діяльності, і це діяння, беручи до уваги його шкідливий і руйнівний характер та інші пов'язані з ним обставини, не є незначним, якщо оцінювати його в цілому, публічний службовець підлягає покаранню за порушення службового обов'язку у вигляді штрафу або ув'язнення на строк до одного року.

Публічний службовець також може бути засуджений до усунення з посади, якщо він або вона вчинили злочин, зазначений у пункті 1, шляхом постійного або суттєвого порушення службових обов'язків, і якщо правопорушення свідчить про очевидну непридатність публічного службовця до виконання своїх обов'язків.

Нещодавній звіт (Публікації Міністерства юстиції, Звіти та настанови 2024:1)[577] на тему «Потреби в розробці регулювання правопорушень під час виконання службових обов'язків, з особливим акцентом на особисту складову та методи нормативного регулювання на основі всеохоплюючих законодавчих положень у світлі судової практики» представляє, серед іншого, свіжу статистику щодо правопорушень під час виконання службових обов'язків:

- Заяви, щодо вчинення кримінальних правопорушень, подані до поліції у 2009-2022 роках; загалом 6 391 заява, в середньому 457 на рік
- Поліцейські розслідування (звіти про досудове розслідування), направлені до прокуратури у 2009-2022 роках; загалом 3 128 звіти, в середньому 212 або 222[578] на рік
- Рішення про пред'явлення обвинувачення у 2009-2022 роках; загалом — 682, в середньому 49 на рік

Автор звіту робить наступний висновок: «Якщо порівняти кількість обвинувачень, висунутих проти публічних службовців, із кількістю заяв, про скоєння кримінальних правопорушень, поданих до поліції, то їхня частка становить трохи більше 10 відсотків. Тож, можна сказати, що приблизно кожна десята заява про кримінальне правопорушення, подана до поліції, призводить до складання обвинувального акту». Більшість справ, які призвели до висунення обвинувачень, стосувалися порушення службових обов'язків, наступними за поширеністю були порушення службової таємниці та службова недбалість. За даними Статистичного управління Фінляндії у звіті зазначається, що трохи більше половини обвинувачень були відхилені або не підтверджені.

[577] Професор Матті Муукконен, доступно за посиланням (лише фінською мовою): https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165382/OM_2024_1_so.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[578] У звіті зазначено, що представлені статистичні дані зібрані з різних джерел. Автор звіту вказує на те, що зібрані цифри містять певні неточності, с. 92

> У звіті також представлено статистичні дані, зібрані з реєстрів вироків, які веде Центр судового реєстру. У 2013-2023 роках районні суди розглянули загалом 782 справи за обвинуваченням у вчиненні кримінальних правопорушень під час виконання службових обов'язків. Із цих справ, якщо виділити три найпоширеніші категорії, 422 стосувалися порушення службових обов'язків, 98 — зловживання службовим становищем за обтяжуючих обставин і 82 — зловживання службовим становищем.

В іншому дослідженні, опублікованому раніше, у 2022 році, Офісом Прем'єр-міністра[579], подається схожа оцінка: ... *в останні роки кількість осіб, засуджених за вчинення злочину на публічній службі, залишається на рівні кількох десятків* (прим. автора: питання перекладу, мається на увазі 30-40), а найбільш типовим злочином *є порушення службових обов'язків.*

Однак немає опублікованих статистичних даних щодо обвинувачень, висунутих проти суддів.

Згідно зі статтею 110 Конституції, лише Канцлер юстиції та Уповноважений Парламенту з прав людини мають повноваження винести рішення про висунення обвинувачення судді за неправомірну поведінку під час виконання службових обов'язків[580]. Обидва органи нагляду за дотриманням законності мають право доручити поліції провести досудове розслідування, якщо їм стане відомо про факт, пов'язаний з виконанням суддею службових обов'язків, який потребує розслідування. Якщо заяву про підозру у вчиненні суддею злочину, пов'язаного з виконанням службових обов'язків, подано до поліції іншою особою (наприклад, приватною особою, потерпілою стороною), поліція зобов'язана провести розслідування, як і у випадку будь-якого іншого підозрюваного (звичайного) кримінального правопорушення. У цих випадках поліція зобов'язана повідомити Канцлера юстиції про подану заяву. Якщо немає достатніх підстав для проведення попереднього розслідування (досудового слідства), відповідно до положень Закону «Про кримінальні розслідування», поліція може припинити таке розслідування[581].

Як зазначалося вище в розділі 4.1, Конституція гарантує кожному право вимагати *від публічного службовця ... був засуджений до покарання ... у порядку, передбаченому законом*[582]. Однак Кримінально-процесуальний кодекс передбачає, що це право є вторинним по відношенню до права прокурора здійснювати кримінальне переслідування. Це означає, що потерпіла сторона може висунути обвинувачення проти публічного службовця лише в таких

[579] Відповідальність державних службовців у мінливому середовищі державного управління, Публікації з питань аналізу, оцінки та дослідницької діяльності Уряду, 2022:14, с. 11.
[580] Відповідно до розподілу завдань між органами нагляду за дотриманням законності, притягнення суддів до відповідальності за неправомірну поведінку на посаді належить до компетенції КЮ.
[581] Однак, як прокурор у таких справах, Канцлер юстиції має право віддати наказ про продовження досудового слідства.
[582] Це «право кожного» не застосовується, коли справа має розглядатися у Вищому суді з питань імпічменту.

ситуаціях: а) якщо поліція вирішила, що кримінальне розслідування не буде проводитися або розслідування припинено (заява, подана потерпілою стороною, не містить достатніх підстав для початку розслідування), або б) якщо прокурор (у випадку суддів — КЮ) вирішив зняти обвинувачення щодо підозрюваного правопорушення.

> Згаданий вище звіт (2024:1) містить наступний висновок: варто зазначити, що значна частина справ, які розглядалися всіма судами, була ініційована фізичними особами та в основному стосувалася вимог засудити суддів за службові злочини. На практиці ці зусилля ніколи не увінчуються успіхом.[583]

На підставі вищезгаданого звіту та щорічних звітів Канцлера юстиції можна зробити висновок, що всі кримінальні звинувачення у вчиненні службових злочинів проти суддів, які ґрунтувалися на обґрунтованих підставах, були висунуті за рішенням КЮ або УП. Кількість таких обвинувачень можна встановити зі щорічних звітів КЮ та УП. Як зазначено в Розділі 4.3, з 2013 року по жовтень 2024 року Канцлер юстиції ухвалював 14 рішень про притягнення суддів до відповідальності, а Уповноважений Парламенту з прав людини — лише одне рішення. Іншими словами, в середньому ці прокурори висувають проти суддів лише одне-два обвинувачення на рік (щодо злочинів під час виконання службових обов'язків). З метою надання загального уявлення про типи справ, які є найбільш поширеними, деякі з них коротко представлені нижче:

КЮ, рішення про пред'явлення обвинувачення, 17.11.2013; рішення Верховного Суду (ККО 2016:90): Суддя не ухвалював рішення, хоча судові розгляди було завершено. У деяких випадках, коли рішення виносилося безпосередньо після судового розгляду, суддя не виносив рішення в письмовому вигляді. Справа дійшла до Верховного суду. Суддя отримав попередження (були пом'якшувальні обставини, пов'язані зі станом здоров'я) за вчинення правопорушення, пов'язаного зі службовою недбалістю.

Рішення УП від 31.10.2016, постанова Верховного Суду (ККО 2018:58): двох суддів районного суду було звинувачено у вчиненні правопорушення, пов'язаного зі службовою недбалістю, оскільки вони, як керівники відділу, не організували роботу відділу таким чином, щоб забезпечити розгляд повідомлень із ізолятора тимчасового тримання іноземців про ізоляцію відповідно до закону. Верховний суд визнав, що районний суд діяв неправильно, а керівники відділу порушили свої службові обов'язки. Однак звинувачення були зняті, оскільки не було встановлено, що судді діяли недбало за обставин тієї справи.

[583] Звіт 2024:1, сс. 130-131

Рішення КЮ від 24.09.2018, рішення Верховного суду (KKO 2020:83): суддя постановив, що особи потерпілих у справі (понад 30 осіб) повинні зберігатися в таємниці протягом усього судового розгляду. Секретар суду зробив шифрувальні записи відповідно до вказівок судді в проекті клопотання про винесення рішення. Після ознайомлення з конфіденційною та відкритою копіями рішення суддя вказав, що рішення готове до проголошення. Однак, коли прес-секретар районного суду надав представникам ЗМІ відкриту копію рішення, в ній було видно імена потерпілих. Верховний суд визнав суддю винним у вчиненні правопорушення, пов'язаного з необережним розголошенням службової таємниці.

Рішення КЮ від 01.10.2019, постанова Верховного суду (KKO 2022:31): Суддя допустив недбалість і не видав повістку про виклик до суду у справі, де не було жодних затримок, і де обвинувальний акт містив лише один пункт і стосувався кримінального правопорушення, пов'язаного із заподіянням кримінальної шкоди. Таким чином, строк давності закінчився до того, як повістка була вручена. Однак суддя розглянув справу в судовому засіданні і засудив обвинуваченого до 40 днів ув'язнення. Апеляційний суд при перегляді справи не помітив цієї помилки. Згодом Верховний суд відхилив обвинувачення. Канцлер юстиції вирішив висунути звинувачення проти судді районного суду, одночасно оголосивши догану суддям Апеляційного суду. Верховний суд дійшов висновку, що правопорушення в цілому не можна вважати нетяжким, і призначив судді районного суду покарання у вигляді попередження за вчинення правопорушення, пов'язаного зі службовою недбалістю.

Рішення КЮ від 21.08.2023, рішення Апеляційного суду Східної Фінляндії: Народний засідатель ображав представників етнічних меншин у своїх повідомленнях у соціальних мережах. Він відправив ці повідомлення в той самий день, коли вперше став народним засідателем в районному суді. Апеляційний суд вирішив, що поведінка народного засідателя з високою ймовірністю могла зашкодити довірі громадськості до суду. Народний засідатель отримав покарання у вигляді штрафів за вчинення правопорушень, пов'язаних з агітацією проти певної групи населення та порушенням службових обов'язків.

4.5 Відсторонення від посади

Відсторонення від посади є не стягненням, визнаним законом, а тимчасовим заходом безпеки, який може бути застосований лише у випадках, передбачених законом. Суддя може бути відсторонений від посади на підставах, визначених Законом «Про публічних службовців у центральних органах влади» (абзаци 1-3 пункту 2 стаття 40), та в порядку, встановленому Законом «Про суди» (стаття 2 глави 15).

Згідно з першим згаданим положенням, суддя може бути відсторонений від посади в наступних ситуаціях: по-перше, на час кримінального переслідування та будь-якого необхідного розслідування, якщо це може вплинути на здатність судді виконувати свої обов'язки; по-друге, якщо суддя відмовляється від перевірок або обстежень, передбачених статтею 19 Закону «Про публічних службовців у центральних органах влади», або якщо він/вона відмовляється надати інформацію про стан свого здоров'я відповідно до зазначеного положення; і по-третє, якщо суддя має хворобу, яка суттєво перешкоджає виконанню ним/нею своїх обов'язків.

Голова суду має повноваження приймати рішення про відсторонення судді від посади[584]. На жаль, інформація про те, чи застосовувався цей захід і скільки разів, відсутня. З огляду на те, що в матеріалах, доступних автору, немає жодного випадку, коли би суддя отримав покарання у вигляду усунення з посади у зв'язку з кримінальним правопорушенням, вчиненим під час виконання посадових обов'язків, відсторонення, ймовірно, є вкрай рідкісним явищем.

5. ШВЕЦІЯ

5.1. Судова система Швеції

У Швеції немає єдиної конституції; «конституція» складається з чотирьох різних законів, які мають статус основоположного закону. Це Закон «Про форму правління» (Regeringsform), Закон «Про престолонаслідування (Successionsordningen), Закон «Про свободу преси» (Tryckfrihetsförordningen) та Основний Закон «Про свободу вираження поглядів» (Yttrandefrihetsgrundlagen). Конституційне регулювання організації судів і статусу суддів міститься в главі 11 Закону «Про форму правління».

Основна структура судової влади викладена в главі 11 статті[585] 1 цього закону:

> *Верховний Суд, апеляційні суди та районні суди є судами загальної юрисдикції. Вищий адміністративний суд, апеляційні адміністративні суди та адміністративні суди є загальними адміністративними судами. Право на розгляд справи Верховним Судом, Верховним адміністративним судом, апеляційним судом або апеляційним адміністративним судом може бути обмежене законом.*
> *Інші суди утворюються відповідно до закону. Положення, що забороняють створення суду в окремих випадках, викладені в пункті 1 статті 11 глави 2.*

[584] Закон «Про суди» також містить положення про те, хто приймає рішення про відсторонення голови суду від посади.
[585] Залежно від джерела, в перекладах [англійською] для позначення слова «стаття» в законі використовуються різні терміни: «section» або «article». Однак у цій роботі автор прагне до однакового викладу і використовує термін «Section», а за необхідності — «Subsection» [в англійській версії].

Стаття 2 цієї глави передбачає, що більш детальні положення про завдання судів, їхню організацію та судочинство викладені в законі. Однак у Швеції немає єдиного закону про суди, як у Фінляндії. Натомість положення про суди та їхні завдання містяться в різних законах. Наприклад, адміністративні суди мають власний окремий закон — Закон (1971:289) «Про загальні адміністративні суди», а Процесуальний кодекс містить положення про районні суди, апеляційні суди та Верховний суд.

Незалежність судів гарантується положенням статті 3 глави 11 Закону «Про форму правління», в якому зазначено: *«Ані Парламент, ані будь-який інший орган державної влади не може визначати, як суд повинен вирішувати окремі справи або іншим чином застосовувати принцип верховенства права в конкретній справі. Також жоден інший орган державної влади не може визначати, як мають бути розподілені судові обов'язки між окремими суддями».*

Положення статті 1 глави 11 Закону «Про форму правління», процитоване вище, показує, що структура судової системи Швеції дуже схожа на структуру судової системи Фінляндії: система поділяється на дві основні гілки — загальні суди та адміністративні суди. Однак існують також суди, які можна назвати спеціальними судами. Загальні суди включають 48 районних судів, заснованих за принципом територіальної юрисдикції, шість апеляційних судів і Верховний суд. Апеляційна інстанція складається з шести апеляційних судів. Загальні суди розглядають як кримінальні, так і цивільні справи. Рішення районного суду може бути оскаржене як на підставі закону, так і на підставі фактів, однак у певних категоріях справ потрібен дозвіл на апеляцію. Для того, щоб справа була розглянута Верховним Судом, Суд повинен спочатку надати дозвіл на апеляцію. Як і у Фінляндії, основним завданням Верховного суду є створення прецедентів.

Адміністративні суди, також засновані за принципом територіальної юрисдикції, включають дванадцять адміністративних судів першої інстанції, потім чотири апеляційні адміністративні суди, а на вершині ієрархії знаходиться Верховний адміністративний суд. Чотири адміністративні суди також функціонують як суди з питань міграції, а апеляційний адміністративний суд у Стокгольмі також відомий як Апеляційний суд із питань міграції. Для перегляду справи у Верховному адміністративному суді необхідний дозвіл на апеляцію.

Більшість спеціальних судів функціонують у складі районних судів. До них належать Суди із земельних питань і Суди із питань довкілля (у складі п'яти районних судів), Морські суди (у складі семи районних судів), а також Патентний та торговий суд (у складі Стокгольмського районного суду). Стокгольмський апеляційний суд також виконує функції Апеляційного суду з питань патентів та торгівлі, а також Апеляційного суду з питань землі та довкілля. Крім того, окремим судом, що розглядає трудові спори, є Суд із питань праці. Як зазначалося вище, суди з питань міграції входять до складу чотирьох адміністративних судів і розглядають апеляції на рішення Шведської міграційної служби. Спеціальні ради з питань оренди та лізингу також діють як частина

судової системи (п’ять з восьми таких рад адміністративно підпорядковані місцевим районним судам).

Крім того, у Швеції немає конституційного суду. Судова система Швеції не передбачає ніякої загальної судової ради.

Загалом, кожен суд є окремим органом на чолі з головою суду. Однак саме Національна судова адміністрація Швеції забезпечує функціонування судової системи як єдиного цілого. Це означає, що ця установа відповідає за управління та координацію системи. Її роль полягає у підтримці, розвитку, моніторингу, зборі інформації та координації. Важливим завданням є розподіл фінансових ресурсів, виділених у державному бюджеті[586] судам. У рамках діяльності адміністрації також функціонує Судова академія, яка незалежна від будь-яких інших структур і відповідає за юридичну підготовку та підвищення кваліфікації працівників судів.

За даними Щорічного звіту шведських судів[587], кількість постійно призначених суддів на кінець 2023 року становила 1 356 осіб. Майже половина з цих суддів працює в районних судах. Крім того, налічувалося 1 223 посади для непостійних (запасних) суддів [588].

> Як правило, ці запасні судді є переважно «суддями-стажистами», які були затверджені за програмою підготовки суддів під назвою Domarbanan «суддівський шлях» (програма професійного зростання після двох років навчання на нотаріуса в районному або адміністративному суді). Це чотирирічна програма, що включає роботу у судах вищих і нижчих інстанцій під наглядом постійних суддів, а також теоретичне навчання в Судовій академії. Під час програми стажист призначається на строкові посади в різних судах: або як судовий виконавець, або як народний засідатель. Ці посади вважаються посадами непостійних суддів[589].

Річна судова статистика за 2023 рік дає таку кількість вирішених справ: районні суди 217 920 справ; апеляційні суди — 36 659; Верховний Суд — 8 476; адміністративні суди (крім міграційних справ) — 110 417; апеляційні адміністративні суди (крім міграційних справ) — 23 398; Верховний адміністративний суд — 8 108; міграційні справи в адміністративних судах —

[586] Загальний бюджет судової системи на 2024 рік становить близько 0,7 мільярда євро. У Фінляндії відповідна сума становить близько половини шведського бюджету.
[587] Щорічний звіт шведських судів за 2023 рік, доступний за посиланням (шведською мовою): https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning_2023_sverigesdomstolar.pdf.
[588] Населення Швеції становить 10,6 мільйона осіб (станом на жовтень 2024 року).
[589] На практиці, після завершення навчальної програми народний засідатель переходить на роботу в інші органи та установи для набуття досвіду роботи, і лише згодом подається на постійну посаду судді. Навчальна програма «домарбанан» вважається у Швеції високоякісною, а участь в ній є визнаною заслугою. - Детальну інформацію про програму підготовки див. https://www.domstol.se/jobba-hos-oss/domare/domare---en-karriar-for-dig/domarbanan---en-oversikt/

57 352; міграційні справи в апеляційних адміністративних судах — 12 996, що становить 475 326 справ загалом[590].

5.2. Призначення та статус суддів

Конституція містить два положення, що стосуються призначення та статусу суддів. Стаття 6 глави 11 Закону «Про форму правління» передбачає наступне для призначення на посаду судді:

> *Судді, які працюють на постійній основі, призначаються Урядом. / При призначенні на посади беруться до уваги лише об'єктивні фактори, такі як заслуги та компетентність. / Положення, що стосуються підстав для застосування процедури призначення суддів на посаду безстроково та з окладом, визначаються законом.*

Статус і незмінюваність безстрокових суддів визначені в статті 7 цієї ж глави:

> *Особа, призначена на посаду судді безстроково, може бути усунена з посади лише, якщо:*
> *1. він/вона виявили свою явну невідповідність займаній посаді внаслідок вчинення кримінального діяння або грубої чи неодноразової службової недбалості; або*
> *2. він/вона досягли відповідного пенсійного віку або іншим чином зобов'язані за законом піти у відставку у зв'язку з тривалою втратою працездатності.*
> *Якщо цього вимагають організаційні міркування, особа, призначена на посаду судді безстроково, може бути переведена на іншу рівнозначну за статусом суддівську посаду.*

Крім того, в статті 10 глави 11 Закону «Про форму правління» повідомляється, що основні положення, які стосуються правового статусу безстрокових суддів, в інших аспектах викладені в законі. Однак, як зазначалося вище, у Швеції немає загального закону про суди і суддів, натомість законодавство щодо завдань, прав, обов'язків і відповідальності, а також статусу суддів «розпорошено» в кількох звичайних законах. Так, процедура призначення викладена в окремому законі, що складається з 11 статей: Закон «Про призначення постійних суддів» (2010:1390). Процедурою призначення керує незалежний орган — Рада з питань призначення суддів, яка складається з дев'яти членів: п'яти постійних суддів (діючих або колишніх), двох адвокатів (які не працюють у судовій системі) і двох представників громадськості, обраних Парламентом. Кандидати, які подаються на посаду постійного судді, повинні скласти професійний іспит на відповідність займаній посаді судді, як це передбачено Процесуальним кодексом. Після оцінки

[590] Щорічний звіт шведських судів за 2023 рік, доступний за посиланням (шведською мовою): https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning_2023_sverigesdomstolar.pdf.

кваліфікації претендентів, Рада подає Уряду свою вмотивовану пропозицію (список із трьох кандидатів у порядку їхнього рейтингу). Якщо Уряд має намір обрати кандидата, не запропонованого Радою, Рада має можливість представити свою думку щодо цього кандидата[591].

> Як зазначалося вище, є програма підготовки суддів, спрямована на забезпечення системи кваліфікованими суддями. Переважна більшість постійно призначених суддів пройшли програму підготовки суддів, але це не є формальною вимогою для призначення на посаду ординарного судді. Посада судді також відкрита для інших кваліфікованих і досвідчених правників із різним професійним досвідом.

У Швеції вік виходу у відставку для суддів становить 69 років. Однак постійний суддя зобов'язаний подати у відставку у зв'язку з тривалою втратою працездатності.

У березні 2023 року Міжпартійний Комітет з питань запитів щодо Конституції, створений у 2020 року[592], оприлюднив свій остаточний звіт (SOU 2023:12).[593] Одним із завдань Комітету було дослідити необхідність подальшого зміцнення незалежності судів і суддів у довгостроковій перспективі. Комітет пропонує, зокрема, більшою мірою врегулювати питання, що стосуються судів і суддів, на конституційному рівні та на рівні закону (підзаконних актів). Крім того, слід забезпечити можливість судам і суддям мати значний вплив на ті питання, які є життєво важливими для незалежності судів і суддів. Орган, відповідальний за центральну судову адміністрацію, повинен мати більш незалежну позицію по відношенню до Уряду, ніж Національна судова адміністрація Швеції в нинішній системі. Крім того, Комітет пропонує внести зміни до Ради з питань призначення суддів та процедури призначення суддів на безстрокові посади. Наприклад, Уряд повинен призначати на посаду судді лише кандидата, запропонованого Радою з питань призначення суддів.

5.3. Нагляд за діяльністю судів

5.3.1. Уповноважені Парламенту з прав людини

Відповідно до статті 6 глави 13 Закону «Про форму правління», Парламент обирає одного або декількох Уповноважених, які відповідно до прийнятих Парламентом інструкцій, повинні здійснювати нагляд за застосуванням законів та інших нормативно-правових актів у державній діяльності. На сьогоднішній день є чотири Уповноважені Парламенту (УП) і один заступник УП (термін повноважень — шість років). Інструкція визначає основним обов'язком

[591] У 2023 році рада подала 221 номінацію.
[592] Перш ніж уряд може розробити законодавчу пропозицію, він ініціює запит на аналіз цього питання.
[593] Звіт разом із резюме англійською мовою, доступний за посиланням: https://www.regeringen.se/contentassets/fcde0b9ad7154db5a01527f72b0f4103/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-sou-2023-12.pdf.

Уповноважених нагляд за тим, щоб суб'єкти публічної діяльності дотримувалися законів та інших нормативно-правових актів, а також виконували свої зобов'язання в інший спосіб. Зокрема, УП повинні стежити за тим, щоб суди та органи влади у своїй діяльності дотримувалися вимог об'єктивності та неупередженості, передбачених законами конституції, а також за тим, щоб у публічній діяльності не порушувалися основні права і свободи громадян. Нагляд здійснюється шляхом розгляду скарг від громадськості, а також шляхом проведення перевірок та інших розслідувань, які Уповноважені вважають необхідними.

УП можуть робити заяви, якщо заходи, вжиті органами влади або публічними службовцями, суперечать закону або нормативно-правовому акту, або з інших причин є неправильними чи недоречними[594]. Вони мають право видавати консультативні висновки, спрямовані на сприяння однаковому та належному застосуванню закону. Якщо під час нагляду виявляються обставини, які можуть призвести до дисциплінарної відповідальності судді, усунення з посади або відсторонення його/її від посади, УП можуть повідомити про це Державну дисциплінарну колегію для вищих посадових осіб (Statens Ansvarsnämnd)[595]. Крім того, УП може, як спеціальний прокурор, висунути обвинувачення проти публічного службовця (а отже, і судді), який вчинив кримінальне правопорушення шляхом нехтування службовими обов'язками.[596]

У вищезгаданому звіті Комітету (SOU 2023:12) взаємозв'язок між наглядом за дотриманням законності та незалежністю судів розглядається наступним чином:

> Положення статті 3 Глави 11 Закону «Про форму правління» про незалежність здійснення правосуддя означає, що Уповноважений не має права втручатися в те, як суд повинен виносити рішення в окремій справі або як суд повинен застосовувати принцип верховенства права в конкретній справі. Традиційно УП дотримується особливої "дистанції поваги" по відношенню до здійснення судами правосуддя. Нагляд зосереджений насамперед на вирішенні судами процесуальних питань, тобто на дотриманні процесуальних та адміністративних правил. Навіть якщо немає формальних перешкод для того, щоб Уповноважені надавали висновки, наприклад, щодо оцінки судом доказів у справі, згідно з практикою, таке залучення вважатиметься недоречним (с. 404).

Офіс Уповноважених Парламенту з прав людини публікує річні звіти з резюме англійською мовою[597]. Зі статистики за 2023 рік можна дізнатися, що кількість

[594] Якщо встановлено порушення закону, УП висловлює "критику" або "серйозну критику" у своїх виданих рішеннях.
[595] Це англійський переклад назви колегії [board], який використовується на вебсайтах уряду.
[596] Детальніше див. Закон «Про настанови для Уповноважених Парламенту» (2023:499), особливо статті 21, 22 і 23. Доступно англійською мовою за посиланням: https://www.jo.se/en/about-jo/legal-basis/instructions/
[597] Річний звіт за 2023 рік, доступний за посиланням https://www.jo.se/app/uploads/2024/06/jo-annual-report-2023-webb.pdf

отриманих скарг становила близько 10 474. Половина скарг була спрямована на три сфери управління: в'язниці та пробація, соціальні служби та поліція. Менше п'яти відсотків стосувалися судів. У 2018-2022 роках кількість скарг на суди щороку становила від 369 до 426 скарг. У період з липня 2022 року по грудень 2023 року (18 місяців) було загалом 15 393 вирішені скарги, з яких 847 стосувалися судів. Із цих 847 розглянутих скарг у 35 випадках було винесено критичні зауваження[598]. Рішення, які містили критику, самі по собі не є юридично обов'язковими, а отже, не можуть бути оскаржені.

З метою надання загального уявлення про те, якими справами займаються Уповноважені, нижче надані наступні кейси з річних звітів за 2022 та 2022 роки:

- Районний суд безпідставно заборонив аудіозапис на підготовчих засіданнях у цивільних справах. [Ріш. № 8765-2020]: районний суд заборонив аудіозапис у двох підготовчих засіданнях у цивільних справах. В одному випадку рішення було прийнято заздалегідь. Рішення не було задокументовано в протоколі судового засідання. За це районний суд був підданий критиці.

- На затриманого обвинуваченого наділи наручники під час досудового засідання щодо обрання запобіжного заходу, на якому він був присутній за допомогою відеозв'язку з відділку поліції. [Ріш. № 3043-2021]: коли засідання розпочалося, суддя побачив, що обвинувачений був прикутий наручниками до стільця. Однак суддя не вжив жодних заходів і не прийняв жодного власного рішення з питання застосування наручників. Також ці обставини не були зафіксовані в протоколі судового засідання. Це стало причиною критики судді Уповноваженим.

- Районний суд заборонив будь-яке використання електронних засобів під час основного судового засідання у кримінальній справі за участю кількох неповнолітніх. (Ріш. № 4039-2021): (Уповноважений проаналізував кілька положень Процесуального кодексу, що стосуються відповідних питань та обставин справи). УП не виявив жодних порушень з боку судді, натомість вирішив направити копію рішення на розгляд уряду.

- Критика на адресу судді за те, що вона дозволила своєму чоловікові ознайомитися з розділами проекту судового рішення у справі. [Ріш. № 4023-2023]: Уповноважений розкритикував суддю за те, що вона дозволила своєму чоловікові прочитати розділи судового рішення, яке ще не було винесено, і тим самим порушила положення про конфіденційність.

- УП висловив критику судді за контакти зі стороною у закритій справі. [Ріш. № 6580-2019]: у справі про примусове виконання рішення

[598] Див. статистичну частину Звіту 2023/24:JO1, с. 541-, доступну за посиланням (лише шведською мовою) .

відповідно до глави 21 Батьківського кодексу сторони у справі уклали угоду у зв'язку із зустріччю в районному суді. Через кілька тижнів одна зі сторін звернулася до судді, який розглядав справу спочатку, але не був суддею на засіданні, і поставила запитання, зокрема, щодо того, як слід тлумачити угоду. УП зазначає, що суддя у своїх контактах зі стороною не в повній мірі дотримався вимоги статті 9 глави 1 Закону «Про форму правління» про те, що суд повинен залишатися неупередженим у своїй діяльності. Тому суддя не може уникнути критики в цьому випадку.

- Критика на адресу судді районного суду за включення фотографій підсудного в одне рішення та фотографій потерпілої сторони в інше рішення [Ріш. № 7954-2021]: УП дослідив формулювання (як саме рішення було написано) двох кримінальних вироків. У першому рішенні районний суд, серед іншого, вставив фотографію обвинуваченого крупним планом. У другому рішенні районний суд вставив фотографії потерпілої особи та її будинку. Обидва рішення також містили інші фотографії, наприклад, ймовірних знарядь злочину та слідів крові. УП зазначив, що фотографії, включені до судового рішення у кримінальній справі, стають негайно доступними для всіх, хто бере участь у справі, а це означає, що суд сприяє подальшому поширенню фотографій . На думку УП, суд не повинен брати участь у поширенні фотографій, які можуть поставити під загрозу право фізичних осіб на недоторканність і захист приватного життя. Уповноважений дуже критично поставився до того факту, що фотографії обвинуваченого і потерпілої особи, а також фотографії з будинку останньої були включені до судових рішень. УП зазначив, що районний суд повинен був більш ретельно розглянути питання про те, чи було це виправдано з точки зору права на недоторканність даних осіб.

5.3.2. Канцлер юстиції

Вебсайт Канцлера юстиції (КЮ)[599] описує основні завдання КЮ:

- Виконувати функції урядового Уповноваженого у сфері нагляду за органами влади та державними службовцями
- Представляти інтереси держави у судових спорах, насамперед, у позовах про відшкодування збитків, пред'явлених державі
- Забезпечувати недопущення порушення меж свободи преси та інших засобів масової інформації, а також виступати єдиним обвинувачем у справах, що стосуються злочинів проти свободи преси та свободи вираження поглядів.

Метою нагляду КЮ є контроль за тим, щоб особи, які здійснюють публічну діяльність, дотримувалися законів та інших нормативно-правових актів, а також

[599] https://www.jk.se/other-languages/english/

виконували свої зобов'язання в інший спосіб. Нагляд КЮ поширюється також на суди та суддів. Нагляд здійснюється шляхом розгляду скарг і повідомлень від фізичних осіб та органів влади, проведення перевірок або за власною ініціативою Канцлера юстиції. Стосовно постійних суддів, КЮ, так само як і УП, має право звертатися до Державної дисциплінарної колегії з питаннями про дисциплінарну відповідальність та усунення посади. Канцлер юстиції також може, як спеціальний прокурор, висувати звинувачення проти суддів за злочини, вчинені під час виконання службових обов'язків[600]. Те, що було сказано вище в пункті про Уповноважених Парламенту щодо взаємозв'язку між наглядом і незалежністю судів, стосується і Канцлера юстиції також.

Виходячи з кількості вирішених справ у 2023 році[601], можна помітити, що частка справ, де проводився нагляд (на основі скарг від громадськості та за власною ініціативою), у діяльності Канцлера юстиції значно менша, ніж в інших сферах діяльності. Більшість завдань стосуються відшкодування шкоди та питань правової допомоги. Протягом 2023 року кількість вирішених справ, в яких проводився нагляд, становила 1 082 справи, тоді як загалом було розглянуто 10 451 справу. У справах, які пройшли процедуру нагляду, критика була висловлена у 10 справах, і, як видно, лише одна з них стосувалася судів[602].

> У вищезгаданому звіті Комітету (SOU 2023:12) обговорюється питання незалежності судів та контролю, який здійснюють органи нагляду за законністю. У звіті зазначається: «Із міжнародної точки зору, шведський порядок виглядає незвичним. Якщо не брати до уваги Фінляндію, здається, що в системах правових держав, з якими ми зазвичай порівнюємо себе, немає прямого еквівалента зовнішньому нагляду і контролю, які здійснюють Уповноважені Парламенту та Канцлер юстиції щодо судів». Тривалий час точилися дискусії про те, як саме має бути побудований цей нагляд і контроль. Тоді під сумнів ставилася, насамперед, роль Канцлера юстиції, а не Уповноважених Парламенту». (с. 414, переклад [англійською] автора): «Наглядові обов'язки КЮ щодо судів і суддів мають бути скасовані. Крім того, повноваження КЮ порушувати провадження щодо кримінального правопорушення, вчиненого постійним суддею при виконанні ним/нею своїх обов'язків, а також ініціювати процедуру усунення постійного судді з посади або притягнення його/її до дисциплінарної відповідальності, також мають бути скасовані»[603].

---

[600] Звичайно, громадяни мають загальне право повідомити про злочин у поліцію, зокрема щодо правопорушень, скоєних публічними службовцями під час виконання ними своїх обов'язків. Див. також нижче про Окрему прокуратуру.

[601] Щорічний звіт Канцлера юстиції за 2023 рік (шведською мовою), доступний за посиланням https://www.jk.se/media/ssiob2ow/arsredovisning-2023.pdf

[602] Це висновок автора на підставі того, що представлено в річному звіті.

[603] Обґрунтування цієї пропозиції див. в англомовному резюме звіту, сс. 51-52, доступне за посиланням: https://www.regeringen.se/contentassets/fcde0b9ad7154db5a01527f72b0f4103/forstarkt-skydd-for-demokratin-och-domstolarnas-oberoende-sou-2023-12.pdf

5.4. Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності

5.4.1 Кримінальна відповідальність

У Швеції, як і у Фінляндії, судді не користуються жодним імунітетом. Це означає, що їм можуть бути пред'явлені звинувачення в будь-яких кримінальних діяннях, передбачених Кримінальним кодексом[604]. Загалом, коли йдеться про правопорушення, вчинені поза межами службових обов'язків, процедура є такою ж, як у звичайній системі та як у Фінляндії: спочатку в поліцію подається заява про підозру у вчиненні правопорушення, потім прокурор вирішує, чи є достатньо підстав для пред'явлення обвинувачення[605], і, нарешті, справа розглядається в суді[606].

Однак у Швеції до складу органів прокуратури входить спеціальний підрозділ — Окрема прокуратура, яка займається злочинами, скоєними особами, що належать до певних професійних груп, наприклад, поліцейськими, прокурорами та суддями. Підрозділ розслідує всі види злочинів, незалежно від того, чи був злочин скоєний під час виконання службових обов'язків або поза ними. Підрозділ також допомагає Канцлеру юстиції та Уповноваженим Парламенту в досудовому розслідуванні, яке вони ініціюють (у Швеції досудове розслідування веде прокурор, на відміну від Фінляндії, де поліція, як правило, проводить незалежне досудове розслідування).

Також у Швеції Кримінальний кодекс містить главу, яка стосується злочинів, вчинених під час виконання службових обов'язків (злочинів у сфері публічної діяльності). Ця глава (Глава 20 «Про неправомірну поведінку на посаді тощо») містить положення лише про два злочини: *неправомірну поведінку під час перебування на посаді* (та неправомірну поведінку під час перебування на посаді за обтяжуючих обставин, стаття 1) та *порушення конфіденційності* (та порушення конфіденційності за обтяжуючих обставин, стаття 3). Однак суддя, виконуючи свої службові обов'язки, може також вчинити інші кримінальні правопорушення, передбачені Кримінальним кодексом, наприклад, одержання

---

[604] Переклад англійською Кримінального кодексу можна знайти на сайті уряду за посиланням: https://www.government.se/contentassets/7a2dcae0787e465e9a2431554b5eab03/the-swedish-criminal-code.pdf

[605] Як зазначалося вище, у Фінляндії Конституція гарантує кожному право висувати звинувачення проти публічного службовця (включаючи суддів) за правопорушення, вчиненні під час виконання службових обов'язків. У Швеції таке ж право гарантується звичайним законом — Судово-процесуальним кодексом (стаття 8 глави 20). Передумови для реалізації цього права, в цілому, досить схожі (наприклад, прокурор повинен спочатку прийняти рішення про відмову у висуненні обвинувачення).

[606] Суддю, в принципі, також можна притягнути до цивільної відповідальності за дії або службову недбалість, вчинені на публічній службі. Однак основне правило Закону «Про деліктну відповідальність» полягає в тому, що роботодавець (держава) несе відповідальність за шкоду, заподіяну працівником (публічним службовцем) при виконанні ним своїх службових обов'язків (стаття глави 3).

хабаря (стаття 5а глави 10 Кримінального кодексу). Якщо інкримінований злочин скоєно під час виконання службових обов'язків суддею першої інстанції, справа розглядається в апеляційному суді[607].

Як зазначалося вище, «звичайний прокурор» (однак, з огляду на організацію державного обвинувачення, це буде Окрема прокуратура) може прийняти рішення про висунення обвинувачень проти судді. Крім того, Уповноважені Парламенту та Канцлер юстиції мають право розпочати досудове розслідування та висунути обвинувачення проти судді, якщо їм стали відомі факти, які дають достатні підстави підозрювати, що суддя вчинив кримінальне правопорушення під час виконання службових обов'язків. Крім того, ініціатива щодо притягнення судді до відповідальності може виходити і від Державної дисциплінарної колегії[608]. Зокрема, Колегія зобов'язана повідомити прокурора, якщо їй у справі, яку вона розглядає, стали відомі факти, що дають підстави підозрювати суддю у вчиненні кримінального правопорушення. Однак, як передбачено у статті 22 Закону "Про публічну службу", цей обов'язок інформування обмежується певними злочинами, вчиненими під час виконання службових обов'язків. По-перше, у випадках, коли підозра стосується: а) одержання хабаря або одержання хабаря за обтяжуючих обставин, б) неправомірна поведінка під час виконання службових обов'язків або неправомірна поведінка під час виконання службових обов'язків за обтяжуючих обставин, або в) порушення конфіденційності або порушення конфіденційності за обтяжуючих обставин. По-друге, у випадках, коли підозра стосується іншого правопорушення, якщо можна припустити, що за нього буде застосовано стягнення, відмінне від штрафу.

Положення щодо неправомірної поведінки під час виконання службових обов'язків (пункт 1 статті 1 глави 20) звучить наступним чином: *«Особа, яка навмисно або через недбалість при здійсненні своїх публічних повноважень нехтує своїми обов'язками шляхом дії або бездіяльності, є винною у вчиненні службової неправомірної поведінки та карається штрафом або ув'язненням на строк не більше двох років. Відповідальність не настає, якщо з огляду на повноваження обвинуваченого, або з огляду на інший зв'язок між обов'язками та здійсненням публічних повноважень, або інші обставини, діяння вважається незначним[609]».*

Положення є досить широким і нечітким щодо елементу «нехтує своїми обов'язками», як і у Фінляндії. Можна підсумувати, що цей елемент

[607] Верховний Суд як суд першої інстанції розглядає кримінальні правопорушення, вчинені під час виконання службових обов'язків, зокрема, суддями апеляційних судів.
[608] Див. також розділ 5.4.2.
[609] «За неправомірну поведінку під час виконання службових обов'язків за обтяжуючих обставин передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк не менше шести місяців і не більше шести років.» — Англійський переклад Кримінального кодексу див. на урядовій вебсторінці за посиланням: https://www.government.se/government-policy/judicial-system/the-swedish-criminal-code/.

> означає, що норми, які застосовуються до такої ситуації, та ефективність застосування такого елементу, були проігноровані. Що стосується суддів, то гарним прикладом норм і правил, про які тут йдеться, є положення Процесуального кодексу. Крім того, обов'язки також можуть бути визначені в нормативних актах нижчого рівня, наприклад, у Регламенті відповідного органу влади[610].

Пошук в базі даних рішень Верховного Суду за фільтром «неправомірна поведінка під час виконання службових обов'язків» ("tjänstefel") дав 14 результатів щодо суддів за останні 40 років[611]. Нижче надано кілька прикладів[612]:

> Голову районного суду було визнано винним у неправомірній поведінці під час виконання службових обов'язків через невжиття ним заходів щодо затягування розгляду справ, які перебували на розгляді судді цього суду (по одній із справ суддя не вживав жодних заходів навіть роками). (Справа B2179-20/04.03.2021)
>
> Прокурора та суддю, які не помітили, що умов для тримання під вартою більше не існує, було засуджено за неправомірну поведінку під час виконання службових обов'язків. (Справа B6315-15/09.06.2016).
>
> Питання про відповідальність за неправомірну поведінку під час виконання службових обов'язків судді, який при винесенні вироку підсудному визнав умовно звільнення від відбування покарання за попереднім вироком таким, що втратило силу, без передбачених законом вимог. Помилкове судове рішення було виправлено в апеляційному суді за апеляційною скаргою підсудного. Верховний Суд визнав, що правопорушення було малозначним, і обвинувачення були зняті. (Справа B388-03/02.04.2004)

Положення про неправомірну поведінку під час виконання службових обов'язків передбачає, що малозначність діяння звільняє від кримінальної відповідальності. У цьому випадку, однак, не виключено, що порушення службових обов'язків може бути оцінене в рамках дисциплінарної процедури.

---

[610] Як зазначено в Урядовій пропозиції Prop. 1988/89:113, с. 24

[611] Станом на 07.11.2024. Слід зазначити, що ця цифра не охоплює всі випадки, коли судді пред'являються обвинувачення у вчиненні правопорушення, пов'язаного з неправомірною поведінкою під час виконання службових обов'язків.

[612] Багато справ, розглянутих Верховним Судом, стосувалися процесуальних недоліків, позбавлення волі без законних підстав (справи про тримання під вартою), порушення строків розгляду справ (затримки) та невчасного винесення судових рішень.

Окрема судова статистика щодо злочинів, скоєних суддями як під час виконання службових обов'язків, так і поза ними, не була доступна автору цієї роботи. Однак Окрема прокуратура публікує власний щорічний звіт, який містить окрему статистичну інформацію з розбивкою за різними професійними групами. Зі звіту за 2023 рік можна виокремити таку статистичну інформацію щодо злочинів, у вчиненні яких підозрюються судді (дані наведено за 2021 / 2022 / 2023 роки):

- заяви про вчинення суддями кримінальних правопорушень, за які передбачено покарання у вигляді позбавлення волі, подані до поліції: правопорушення під час виконання службових обов'язків: 434 / 484 / 323; правопорушення поза межами служби: 139 / 146 / 45
- з них проведено досудове розслідування: правопорушення під час виконання службових обов'язків: 281 / 349 / 206; правопорушення поза межами служби: 125 / 145 / 40
- з них, зрештою, призвели до судового переслідування або штрафу, накладеного прокурором: правопорушення під час виконання службових обов'язків: 3 / 0 / 0; правопорушення поза межами служби: 3 / 83 / 13.

На жаль, немає детальної інформації про те, як були вирішені справи (обвинуваченого визнано винним/виправдано).[613]

5.4.2. Дисциплінарна відповідальність

Ключові положення щодо визначення дисциплінарної відповідальності судді[614] містяться в Законі «Про публічну службу». Пункт 1 статті 14 передбачає, що дисциплінарне стягнення за *службову недбалість* може бути накладено на працівника, який навмисно або з необережності не виконує свої трудові обов'язки. Якщо недбалість є незначною, з урахуванням усіх обставин, стягнення може не застосовуватися. Доступними стягненнями є або попередження, або відрахування із заробітної плати (пункт 1 статті 15).

Суттєвою відмінністю від фінського режиму є те, що дисциплінарна процедура здійснюється не головою суду. У Швеції було визнано доцільним, щоб дисциплінарні дії здійснювалися не фактичним роботодавцем, а незалежним органом, який приймає рішення. Так, існує незалежний державний орган - Державна дисциплінарна колегія, яка уповноважена розглядати дисциплінарні справи вищих публічних службовців, включаючи суддів (але за виключенням суддів Верховних судів). Окрім дисциплінарних питань (прийняття рішення про дисциплінарну відповідальність), до повноважень Колегії входить прийняття

[613] За пошуком за словом «суддя» («domare») в базі даних рішень Верховного Суду було знайдено 34 справи (починаючи з липня 1981 року). Однак жодна з цих справ не стосувалася дій поза межами служби. Станом на 07.11.2024.
[614] Ці положення не поширюються на суддів Верховних судів.

рішення про усунення судді з посади, призначення примусового медичного огляду та відсторонення від посади. Якщо під час розгляду справи, Колегія вбачає достатні підстави для притягнення судді до відповідальності, вона зобов'язана повідомити про це прокуратуру (див. також вище в розділі 5.4.1.).

Колегія складається з п'яти членів, які призначаються Урядом на певний строк. Голова та заступник голови повинні мати юридичну освіту та професійний досвід роботи суддею.

> У Директиві Комітету[615] Dir. 2024:40 зазначено, що домовленість із Державною дисциплінарною колегією означає, що повноваження роботодавця передаються Колегії, яка таким чином представляє державу як роботодавця. Метою проведення перевірки спеціальною колегією, а не судом, де працює суддя, є запобігання будь-яким підозрам у тому, що колеги можуть проявити неналежну упередженість під час процесу.

Колегія сама не ініціює перевірку, але справа повідомляється («оголошується») їй або судом, де працює суддя, або Уповноваженим Парламенту, або Канцлером юстиції. Колегія не уповноважена розглядати повідомлення від громадськості. Ідея полягає в тому, що особи, які вважають, що суддя діяв неправильно, можуть звернутися до УП чи КЮ, або подати заяву в поліцію. Варто зазначити, що суд, в якому працює суддя, зобов'язаний повідомити Колегію про порушення питання щодо дисциплінарної відповідальності, судового переслідування, усунення з посади, відсторонення від посади або примусового медичного обстеження[616].

Із Річного звіту Колегії за 2023 рік можна встановити наступні статистичні дані, що охоплюють 2012-2023 роки:

> - За 12 років було всього зареєстровано 114 нових справ, 58 з яких стосувалися суддів
> - Зі 110 вирішених справ (також щодо інших вищих публічних службовців), 37 завершилися вживанням заходів.
> - У 12 випадках до судді було застосовано дисциплінарне стягнення, тоді як у 35 дисциплінарних провадженнях справу було «закрито» (без вживання заходів).
> - Колегія вирішила повідомити прокурора про можливе судове переслідування судді «приблизно у 10 випадках»[617]

[615] Для розслідування справи уряд може призначити комітет. Уряд визначає керівні принципи роботи комітету в Директиві про комітет.
[616] Anställningsförordning (1994:373), стаття 15.
[617] Ця цифра стосується періоду 2012-2021 років і була взята зі Звіту Комітету (SOU 2023:12), с. 425.

- Щодо суддів, то одне усунення з посади/відсторонення від посади було винесено у 2012 році, й одне тимчасове відсторонення від посади — у 2023 році[618].

Як приклад дисциплінарної відповідальності можна навести наступну справу (рішення Державної дисциплінарної колегії від 05.12.2017) в контексті розгляду справи:

> Суддя не ухвалив рішення у встановлені строки у чотирьох справах. Навесні 2017 року він відкладав винесення рішень загалом 18 разів. Уповноважений Парламенту з прав людини вважав, що суддя не виконував свої обов'язки таким чином, що це становило службову недбалість, і передав справу до Державної дисциплінарної колегії. Колегія дійшла висновку, що неодноразове перенесення дати винесення рішення, як це було зроблено суддею у трьох справах, є неприйнятним. Тож, суддя свідомо не виконував свої службові обов'язки таким чином, що це не можна було вважати несуттєвим. Отже, поведінка судді становила службову недбалість. Судді було винесено попередження[619].

Інший приклад (рішення Державної дисциплінарної колегії від 03.5.2011) стосується неупередженості судді. Колегія наклала дисциплінарне стягнення на суддю через те, як суддя виклав мотивувальну частину рішення у сімейній справі. У своєму рішенні Колегія зазначила: «...Іншими словами, суд повинен не тільки бути, але й сприйматися як неупереджений».

Як правило, рішення Колегії не можуть бути оскаржені. Однак, якщо рішенням Колегії постійного суддю було усунено з посади, він/вона має конституційне право вимагати перегляду рішення Колегії в судовому порядку. Це стосується й інших заходів, ухвалених Колегією, за винятком винесення рішення про повідомлення прокурора про можливе судове переслідування судді.

Як зазначалося вище, у Фінляндії питання про усунення з посади розглядається в тому ж судовому процесі, в якому публічному службовцю (судді) пред'явлено обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення. У Швеції система інша. Згідно з статтею 7 глави 11 Закону «Про форму правління», усунення судді з посади підпадає під виключну юрисдикцію Державної дисциплінарної колегії. На практиці це означає, що, як правило, спочатку здійснюється кримінальне

[618] Рішення про відсторонення було прийнято тимчасово до вирішення питання про усунення з посади. Щодо заходу, вжитого у 2012 році, то в таблиці річного звіту не вказано, чи йдеться про відсторонення чи усунення з посади.

[619] Інший випадок (на основі опису справи, що міститься в рішенні УП від 26.01.2023), коли Колегія винесла попередження судді, стосувався, зокрема, затримок у винесенні рішень у справах про опіку над дітьми. Недбалість судді тривала кілька місяців, і справи довелося взяти на контроль голові суду.

провадження проти судді, а вже після винесення остаточного судового рішення справа може бути передана на розгляд Колегії.

5.5 Суддівська етика в Швеції

Як зазначено в розділі 2.1, існує багато міжнародних документів, які розглядають принципи етичної поведінки суддів. Ці принципи також можна знайти в багатьох законодавчих положеннях або в обґрунтуваннях цих положень: і тут гарним прикладом можуть бути питання щодо упередженості суддів. Деякі етичні порушення можуть передбачати кримінальну відповідальність, інші можуть розглядатися в рамках дисциплінарних процедур або судового нагляду. У цих ситуаціях вказівки щодо правильної та належної поведінки можна знайти в рішеннях вищих судових інстанцій, дисциплінарних органів та органів нагляду за дотриманням законності. Як кажуть, на помилках можна вчитися - як на власних, так і на чужих.

У Швеції судова влада взялася за вирішення етичних питань[620] сильною рукою і з наміром підтримати суддів у їхній роботі. У 2011 році Шведська асоціація суддів опублікувала три документи в рамках однієї теми — «Належна судова практика». Основний документ охоплював «Принципи та питання»[621], другий — «Про етику та підзвітність», а третій — «Відповідальність та нагляд»[622]. Третій документ включав збірник рішень вищих судів, Канцлера юстиції, Уповноважених Парламенту з прав людини та Державної дисциплінарної колегії щодо підзвітності суддів. У 2018 році було опубліковано додатковий документ до третьої частини новітньої практики. Потім, у 2023 році, було опубліковано нове оновлене видання «Належна судова практика 2023»[623].

У вступі до "Принципів і питань" 2011року зазначено наступне:

> Окрім низки загальних вимог, що стосуються принципів, цей документ не містить жодних інструкцій щодо того, як суддя повинен діяти в

[620] З історичного контексту можна згадати, що, мабуть, найвідомішими етичними правилами для суддів у Швеції та Фінляндії є «Правила для суддів» Олауса Петрі 16-го століття. Ці настанови публікуються в різних друкованих юридичних книгах у Швеції та Фінляндії ще з 17 століття. Один із прикладів: *Суддя повинен лагідно поводитись із тими, хто звертається до суду, інакше виникне підозра, що він/вона судитиме неправильно, і такі сумніви з'являться саме у того, з ким суддя розмовляє різко. Тому що люди приходять до суду не для того, щоб їх лаяли чи докоряли, а для того, щоб шукати справедливості. Але якщо комусь із сторін потрібно дорікнути, то нехай це буде зроблено тільки після того, як буде проведено розслідування та винесено вирок, але не раніше.*

[621] Є також англійський переклад цього документу, доступний за посиланням: https://domareforbundet.se/files/pages/550/god_domarsed-grundsatser_och_fragor_eng.pdf.

[622] Шведською мовою: Grundsatser och frågor, om etik och ansvarstagande, om tjänsteansvar och tillsyn. Перший документ

[623] Укладачем документа 2011 року був колишній голова Апеляційного суду, а документу в редакції 2023 року — колишній Канцлер юстиції.

> конкретних ситуаціях. Коли суддя стикається з етичною дилемою, він/вона рідко можна знайти відповідь у правилі. Замість цього, позиція судді формується шляхом досить складних міркувань. Перелік запитань може стати джерелом підтримки для судді при вирішенні етичних проблем і дилем. Ще однією причиною складання переліку запитань є те, що погляди на те, що характеризує належну етичну поведінку, змінюються з плином часу та від покоління до покоління. Тому цей документ складається здебільшого із запитань, а не рекомендацій. (с. 6)

Далі документ 2023 року заохочує читача:

> ...Розглядайте ці документи як робочий матеріал. Те, що становить належну поведінку суддів, не викарбувано на камені, а багато питань не мають очевидної відповіді. У повсякденній діяльності судів постійно виникатимуть нові питання, і важливо, щоб ці питання також привертали увагу та спонукали до роздумів і дискусій. Для того, щоб суди могли виконувати свою місію як фундаменту наших демократичних правових держав, необхідне жваве і безперервне обговорення питань суддівської етики. (с. 11)

Ці шведські документи використовуються як у навчальній діяльності Судової академії, так і в судах, а також під час самостійного навчання суддів. Документи відображають своє призначення — сприяти жвавому і безперервному обговоренню питань суддівської етики серед суддів Швеції.

Таким чином, не буде помилкою стверджувати, що етична поведінка суддів у Швеції, як і в багатьох інших країнах, підтримується і заохочується як за допомогою активних дій, так і шляхом навчання на помилках.

6. СПОСТЕРЕЖЕННЯ

В Україні положення, що регулюють дисциплінарну процедуру для суддів, містяться в Конституції України, Законі «Про судоустрій і статус суддів» та Законі «Про Вищу раду правосуддя». Дисциплінарний нагляд за суддями здійснюється Вищою радою правосуддя (ВРП) та її органами. ВРП складається з 21 члена, більшість з яких є суддями (11), а решта — представники інших сторін демократичного суспільства, що мають відношення до діяльності судів (номінуються Президентом республіки, Парламентом, прокурорами, адвокатами, науковцями). Закон було переглянуто у 2021 році, коли у складі ВРП було створено окремий орган — Службу дисциплінарних інспекторів[624], яка складається з 24 дисциплінарних інспекторів для реалізації дисциплінарних

[624] Перші інспектори були відібрані у вересні 2024 року. Однак Служба ще не розпочала свою діяльність. Таким чином, зараз саме ВРП та її члени здійснюють дисциплінарне провадження

повноважень ВРП. Закон чітко визначає порушення[625], за які суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності. У багатьох з цих положень можна побачити зв'язок із принципами етичної поведінки суддів. Закон також визначає різні дисциплінарні стягнення[626] та встановлює правила для цієї процедури, критерії, за якими має обиратись стягнення, наслідки дисциплінарних стягнень, а також порядок їхнього оскарження.

Отже, на загальний погляд, здається, що регулювання дисциплінарної процедури в Україні відображає європейські стандарти набагато краще, ніж відповідне фінське законодавство[627] із загальним і розпливчастим формулюванням, що складається з одного речення, неконкретизованого порушення службових обов'язків, та ще й міститься в загальному законі, що охоплює всіх публічних службовців[628]. Але більш важливим питанням є те, чи виконують суди та судді свої обов'язки так, як це має бути в демократичному суспільстві, заснованому на принципі верховенства права, і чи працює механізм контролю відповідно до вимог, які до нього висуваються — закон у книжках і закон на практиці!

У Фінляндії, по-перше, наглядова діяльність Уповноваженого Парламенту з прав людини та Канцлера юстиції[629], а по-друге, положення Кримінального кодексу щодо злочинів на публічній службі з їхнім стримуючим впливом фактично замінили формальну дисциплінарну процедуру для суддів. Однак, з одного боку, зважаючи на незначну кількість зауважень від Уповноваженого Парламенту та Канцлера юстиції, а також зважаючи на відсутність кримінальних справ та обвинувальних вироків (щодо злочинів на публічній службі), а з іншого боку, враховуючи високий рівень довіри громадян до судової влади, має бути й інше пояснення цієї ситуації. Більш коректне пояснення можна отримати від представників суспільних наук, тому це буде лише ідея: це результат історичного досвіду, коли фінська судова система глибоко засвоїла важливість законності та правової процедури як керівництва для власних дій; існує культура внутрішнього усвідомлення того, що потрібно робити все правильно.

Загальновизнаним фактом є те, що українська судова система була (і залишається) корумпованою, але в той же час вона сьогодні наполегливо бореться за принцип верховенства права. Як відомо, незалежність судів врівноважується вимогами прозорості та підзвітності до їхньої діяльності, однією зі складових яких є ефективний контроль за судами та суддями при дотриманні незалежності судової влади. У Фінляндії йдеться більше про нагляд, а в Україні,

---

[625] Стаття 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів» містить 25 різних підстав для дисциплінарної відповідальності.

[626] Попередження, догана, сувора догана, тимчасове відсторонення від посади, переведення до суду нижчого рівня, звільнення (усунення) з посади.

[627] Автор не вважає, що він може оцінити це питання в контексті Швеції.

[628] На думку автора, це суттєвий недолік фінського законодавства.

[629] Як зазначалося вище, конституційна реформа у Швеції веде до позбавлення (або, принаймні, до урядової пропозиції) Канцлера юстиції повноважень нагляду за судами, що значною мірою зумовлено «європейськими стандартами» та вимогами доктрини поділу влади. Однак інститут Уповноваженого Парламенту з прав людини, як представника народу, продовжуватиме виконувати цю наглядову функцію. Можливо, було б доречно розглянути це питання і у Фінляндії.

можливо, більше про дисциплінарну відповідальність. Системи не можуть бути ідентичними, а натомість вони пов'язані з історією та обставинами кожної держави. У будь-якому випадку, важливо, щоб система, визначена в законі, застосовувалася на практиці відповідно до закону. Результати будуть досягнуті тоді, коли з'явиться інший тип культури, який відірветься від панівної системи.

Тоді постає питання, наскільки актуальними є суддівські етичні настанови в контексті дисциплінарного режиму? Ймовірно, на це питання не може бути однозначної відповіді — можливо, відповідь слід пов'язувати з відповідною етичною культурою суддів, про яку йде мова. Втім, автор представить своє особисте спостереження з цього приводу:

Основним завданням керівних етичних принципів, розроблених самою судовою владою, є сприяння належній поведінці суддів та інформування самої судової влади, з одного боку, та громадськості, з іншого боку, про принципи належної суддівської етики, а отже, про те, чого можна очікувати від судової влади. Метою має бути прагнення до постійного вдосконалення, коли йдеться про забезпечення довіри громадськості до діяльності судів і суддів. Якщо це сприймається таким чином, то керівні принципи повинні слугувати цій меті. Таким чином, особиста думка автора полягає в тому, що замість просто правил або, принаймні, на додаток до них, протягом усієї своєї кар'єри судді потребують настанов, підтримки, ідей, відкритих обговорень і вирішення етичних питань, і в зв'язку з цим, перш за все, навчання[630]. Можливо, недоречно надавати значення таким настановам і програмам, спрямованим на підтримку та вдосконалення кращої етичної поведінки на практичному рівні, коли вирішуєш чи слід оцінювати будь-яку процедуру, що відхиляється від таких ідеалів, як таку, що призводить до дисциплінарної відповідальності, особливо якщо дисциплінарна процедура призначена для більш серйозних і неприпустимих професійних проступків. У цій останній ситуації, безсумнівно, правила, що призводять до дисциплінарної відповідальності, повинні бути чіткими і точними. — Беручи до уваги специфічні особливості та обставини кожної національної судової системи, може бути доцільним адаптувати форму таких етичних принципів до відповідних вимог — з дотриманням універсальних принципів за змістом.

[630] Автор вважає, що відсутність можливостей навчання для суддів, а також часу на таке навчання, протягом їхньої кар'єри, на жаль, є досить поширеним явищем у європейських країнах; принаймні, здається, така ситуація склалася у Фінляндії. Наголос робиться на результативності, а не на якості.

Розділ 2. Етичні дилеми

Приклади рішень на основі практики Комісії з питань етики та доброчесності при Суді Республіки Словенія

Даміан Флорянчич

Колишній Голова
Верховного Суду
Республіки Словенія,
Експерт Міжнародної
організації права
розвитку

Вступ

У зв'язку з представленими кейсами рішень Комісії з питань етики та доброчесності при Суді Республіки Словенія (далі — Комісія) надаю деякі пояснення, які зроблять більш зрозумілим мій підхід до їх відбору та представлення.

Це справи за реальними рішеннями Комісії з 2016 по 2024 роки. Були відібрані справи, де були виявлені порушення принципів Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс), а також деякі інші справи, де Комісія не знайшла порушень, але вони також можуть слугувати гарною відправною точкою для обговорень на семінарах.

Я навмисно не використовував у текстах особисті імена, зважаючи на національні норми Республіки Словенія в сфері захисту персональних даних, оскільки у разі оприлюднення рішень державних органів необхідна їх знеособити. Оскільки назви судів і населених пунктів не є необхідними для розуміння представлених справ, я також не використовував цю специфічну інформацію, оскільки це надмірно обтяжувало б текст.

Я також не цитував повністю положення Конституції Республіки Словенія та Закону «Про судову службу» (лише у виняткових випадках), а, наскільки вважав за потрібне, лише стисло викладав їхній зміст. Однак я спеціально процитував положення Кодексу, оскільки вони є основою рішень Комісії, та положення ЄКПЛ (якщо вони були використані в обґрунтуванні рішень), враховуючи, що і Україна, і Словенія є підписантами цієї конвенції і можуть посилатися також і на неї в рішеннях своїх національних органів.

Представлені справи не завжди підсумовують весь комплекс питань, які Комісія розглядала в кожній справі, а скоріше, кожна окрема справа представлена лише в тому обсязі, який я вважаю придатним для посібника та семінарів. При цьому необхідно враховувати, що у своїх рішеннях Комісія регулярно наголошувала і посилалася на зміст своїх повноважень, а отже, і на обмеження щодо розгляду справ. Так, Комісія неодноразово наголошувала на своїх законодавчо обмежених повноваженнях, зокрема на тому, що вона не є слідчим органом і не має слідчих повноважень, тому її рішення не є і не повинні бути передумовою для можливого дисциплінарного чи кримінального провадження. Основна діяльність Комісії спрямована на підвищення рівня етичної

свідомості суддів. Комісія також наголошує на важливості принципів своїх висновків, що означає, що вони мають бути загальними та реферативними, а отже, лише ґрунтуватися на конкретній справі, а тому застосовуватися потім у всіх подібних справах. Тому завдання Комісії полягає в тому, щоб за допомогою висновків, що ґрунтуються на цих принципах, допомогти суддям у пошуку відповіді на питання про те, як вирішити певну етичну дилему в конкретній фактичній ситуації, в якій судді опиняються у своїй роботі або в приватному житті.

Такий спосіб функціонування Комісії в Республіці Словенія може дещо відрізнятися від юрисдикції та способу функціонування аналогічних органів в інших країнах, тому я вважаю, що є сенс прямо звернути на це увагу, оскільки це важливо для розуміння представлених рішень.

КЕЙС № 1

Неупередженість, поведінка в особистому житті

Факти:

Суддя районного суду міста XY виступала захисником свого сина у кримінальному провадженні, яке розглядалося в тому самому суді, де вона працює. Під час слухання в Комісії з питань етики та доброчесності (далі — Комісія) позивач у справі зауважив, що мати підсудного, яка обіймає посаду судді в цьому ж суді, фактично виконувала функції захисника у відповідному провадженні. Незважаючи на ці обставини, їй було дозволено представляти інтереси підсудного в суді. На думку позивача, за такої участі судді у процесі як захисника не можна розраховувати на неупереджене судове рішення, і подібна практика підриває авторитет судової влади.

Аргументи захисти:

Позиція судді щодо інкримінованої поведінки полягала в тому, що вона могла представляти і захищати свого сина в суді. А саме, її син був поінформований про те, що він може найняти адвоката, а вона сама, як суддя, відповідала всім формальним умовам для того, щоб представляти і захищати свого сина в суді. Як у своїй відповіді на звернення позивача, так і в усному викладі своїх поглядів на засіданні Комісії, вона наполягала на тому, що не порушила етичних принципів Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс). Вона також не вважала суперечливим або таким, що викликає занепокоєння у протилежної сторони, той факт, що вона брала участь у слуханні справи свого сина в тому ж суді, де вона працює суддею. У цьому ж суді інший суддя також розглядав справу між нею та позивачем, в якому вона взагалі була стороною процесу, але суддя, який розглядав справу, не вважав це питанням конфлікту та не передав справу до іншого суду.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: поява судді в судовому процесі в ролі представника є порушенням принципу неупередженості (Принцип III) та принципу репутації (Принцип X) Кодексу суддівської етики.

Принцип III Кодексу: суддя виконує суддівські функції неупереджено і не повинен дозволяти своїм уподобанням, упередженням чи упередженим переконанням, політичним, економічним чи іншим інтересам, приватній обізнаності щодо оспорюваних фактів, публічним запитам чи критиці, а також іншим обставинам впливати на його/її рішення у конкретній справі або створювати видимість такого неправомірного впливу.

Принцип X Кодексу: суддя захищає репутацію суду особистим прикладом та уникає неналежної поведінки або вчинків у всій своїй діяльності.

Стислий виклад аргументації рішення:

Щодо неупередженості:

Комісія заявила, що не має жодних застережень щодо участі судді в судовому процесі як сторони, а також щодо здійснення нею законного представництва чи виконання повсякденних ділових правочинів (наприклад, складання заяв) і не вважає таку поведінку етично неприйнятною. Щодо представництва сторін у судовому процесі на підставі нотаріальної довіреності, яке є ключовим питанням у справі, що розглядається, Комісією було зроблено обґрунтовані застереження на рівні принципу.

Суддям не заборонено представляти клієнтів, наприклад, у цивільному процесі, але, за оцінкою Комісії, не все, що дозволено законом, є прийнятним з етичної точки зору. Наприклад, Кодекс етики американських суддів, який забороняє суддям представляти себе в будь-яких органах, в тому числі представляти членів родини, містить суворі положення щодо участі суддів в якості уповноважених представників у судових процесах. Однак суддя може виступати у справах, в яких він сам є стороною, а також надавати безкоштовні юридичні консультації членам сім'ї та готувати для них заяви. За оцінкою Комісії, з точки зору захисту образу неупередженості, участь суддів як представників сторін у всіх судових процесах є неприйнятною, оскільки це руйнує образ неупередженості суду. У конкретній справі суддя своєю участю в судовому засіданні створила ситуацію, коли, з точки зору потерпілої сторони, неупередженість суду стала сумнівною, або виник обґрунтований сумнів у тому, що суд не зможе ухвалити рішення об'єктивно і неупереджено. Фактично, потерпіла сторона сама вказала в судовому засіданні на те, що суддя працює в цьому ж суді, що свідчить про те, що факт участі судді в судовому засіданні викликав сумніви в неупередженості та нерівному ставленні в процесі, що, безсумнівно, призводить до втрати довіри до справедливого судочинства, тим самим порушуючи принцип неупередженості, закріплений в кодексі.

Щодо репутації:

Комісія також оцінили представництво суддів як адвокатів сторін як етично неприйнятне з точки зору принципу репутації, який передбачає, що суддя захищає репутацію судової влади особистим прикладом та уникає неналежної поведінки в усіх видах своєї діяльності. Очікується, що суддя своєю поведінкою або вчинків (як на роботі, так і поза нею) має бути прикладом для інших, тому він/вона повинен прийняти обмеження у своїй поведінці, які не поширюються на пересічну фізичну особу. Якщо поведінка певного судді в приватному житті може бути охарактеризована як соціально неприйнятна (з точки зору пересічного розсудливого та освіченого спостерігача), громадськість може сприйняти це як подвійну гру, що неминуче призведе до втрати суспільної довіри до судді та судової влади в цілому. Тому суддя завжди повинен враховувати, як розумна, розсудлива та поінформована фізична особа могла б зрозуміти його поведінку або вчинок (об'єктивний критерій). За оцінкою Комісії, у випадку представництва сторін на підставі нотаріальної довіреності суддя відіграє іншу роль, ніж інші учасники судового процесу, просто в силу своєї функції. Не тому, що сама поява його/її в суді була б спірною, а тому, що природа судового процесу така, що клієнт та його представник можуть, не з власної вини, опинитися в становищі, яке не підходить для судді. Таким чином, протилежна сторона може припустити або навіть прямо звинуватити, що таке представництво спрямоване на упереджене рішення суду, тобто на користь того, кого ця суддя представляє.

Можливі різні аспекти цього кейсу:

Щодо неупередженості:

Коли ми розглядаємо принцип неупередженості судді при прийнятті рішень, то зазвичай спостерігаємо реалізацію цього принципу стосовно ролі судді, який здійснює судовий розгляд. Він/вона зобов'язаний зробити все, щоб не було жодних звинувачень в упередженості при здійсненні ним/нею судочинства з будь-яких причин. Однак у справі, що розглядається, суддя, яку звинуватили в порушенні неупередженості судового розгляду, була суддею, яка брала участь у судовому процесі як захисник, а не як суддя, який здійснював судовий розгляд. Виникає питання, чому ця скарга не була адресована судді, який головував у судовому засіданні і який, очевидно, знав, що суддя цього ж суду виступала адвокаткою відповідача в цьому ж судовому процесі. Чи не був він сам обтяжений ймовірним звинуваченням у створенні сумнів щодо неупередженості процесу? І чи не було його обов'язком, у першу чергу, відповідно до його законних повноважень, не допустити подвійної ролі колеги-судді того ж суду, тобто не дати їй бути суддею і в той же час виступати адвокатом її сина? Тож чи не може бути так, що в даному випадку мова йде про помилкове звинувачення не тієї особи?

Щодо репутації:

Навіть з урахуванням позиції, що в даному випадку суддя порушила принцип захисту репутації судової влади, виступаючи як захисник обвинуваченого, можуть виникнути сумніви щодо того, чи є це правильною і єдино можливою скаргою. В мотивувальній частині рішення вже міститься твердження про те, що суддя повинен «уникати неналежної поведінки або вчинків у всій своїй діяльності», і це «не тому, що сама поява в суді була б спірною, а тому, що природа судового розгляду є такою, що клієнт та його представник можуть, не з власної вини, опинитися в становищі, яке не підходить для судді». Ці твердження в першу чергу стосуються поведінки судді поза межами виконання службових обов'язків (у приватному житті). Дійсно, в даному випадку йшлося про судовий розгляд, але в ньому конкретна суддя виступала не в ролі судді, а в ролі захисника свого обвинуваченого сина. Чи порушила вона насправді репутацію судової влади, чи, можливо, якийсь інший етичний принцип, скажімо, принцип бездоганної поведінки в приватному житті? Однак і в цьому випадку, хоча це й була судова справа, суддя діяла в контексті своїх приватних стосунків і дій, які не стосувалися її професійної діяльності.

Чи можна зробити висновок, що навіть у цьому контексті більш обґрунтованим було б адресувати звинувачення у порушенні репутації судової влади судді, який вів судовий розгляд і не відреагував адекватно на таку поведінку колеги-судді?

КЕЙС № 2

Незалежність (внутрішня і зовнішня), бездоганна поведінка в професійному житті: взаємовідносини та репутація

Факти:

Парламентський комітет (далі — Комітет), відповідальний за питання правосуддя, мав на порядку денному свого засідання пункт щодо пропозиції надати рекомендації органам державної влади стосовно зловживань у судовій системі та впливу на незалежність судових рішень. Зміст цього пункту стосувався деяких кримінальних проваджень, які вже завершилися, а також тих, які все ще відкриті, особливо тих, в яких відомі члени деяких політичних партій країни були звинувачені в різних кримінальних діяннях. У рамках розгляду цього питання Комітет мав перевірити або встановити політичне підґрунтя окремих судових проваджень та судових рішень, а саме незаконні впливи на судову владу. Верховний Суд також отримав запрошення на засідання Комітету, але Голова Верховного Суду, виходячи зі змісту обговорюваних питань порядку денного, оцінив його як таке, що виходить за межі повноважень законодавчої гілки влади, і що існує ризик спроби втручання в незалежне прийняття судових рішень. Голова Верховного Суду вирішив не бути присутнім на засіданні (і ніхто інший від суду не повинен був бути присутнім на засіданні як представник Верховного Суду, оскільки він нікого не уповноважував і не просив про це). На його думку, законодавча гілка влади не уповноважена оцінювати роботу судової гілки влади; однак вона може розглядати справи інших органів до того, як ці справи потраплять під юрисдикцію судів. Голова Верховного Суду поінформував Комітет і Голову Національної Асамблеї про своє рішення. Відразу після цього, того ж дня, до канцелярії Верховного Суду для інформації було надіслано додаткове запрошення на засідання Комітету, адресоване конкретному судді Верховного Суду. Голова Верховного Суду поінформував цього суддю про свою відповідь Комітету щодо неучасті у засіданні і водночас повідомив, що очікує від судді дій відповідно до прийнятого ним рішення. Суддя відповів, що він прийме власне рішення про участь у засіданні, посилаючись на незалежність суддів, що означає, що він не зобов'язаний виконувати вказівки Голови, який повинен поважати внутрішню незалежність суддів. Після засідання Комітету Голова Верховного Суду був поінформований про те, що суддя був присутній на засіданні і брав участь в обговоренні. Із запису засідання випливало, що він зробив неправдиву заяву на засіданні про те, що Голова заборонив йому бути присутнім на засіданні і що він відповів на запрошення відвідати засідання Комітету саме з цієї причини. Він обґрунтував своє рішення, посилаючись на незалежність, автономію та принципи верховенства права, зокрема, повагу до поділу влади.

Голова ВС розцінив дії судді як порушення принципів незалежності, ставлення та репутації Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс) і запропонував Комісії з питань етики та доброчесності (далі — Комісія) прийняти рішення щодо наступних питань:

- чи захистила участь судді у засіданні принцип незалежності по відношенню до законодавчої гілки влади, незважаючи на повідомлення Голови ВС про те, що він не буде присутній на засіданні саме з метою захисту незалежності судової влади?
- чи є поведінка судді по відношенню до законодавчої гілки влади, яка не бере до уваги рішення Голови ВС, належним ставленням та демонструє належне ставлення до інституції (Верховного Суду), в якій працює суддя?
- чи є прийнятним таке розуміння внутрішньої незалежності судді по відношенню до голови суду, яке також виходить за межі сфери судового розгляду та прийняття

рішень кожним суддею в кожній окремій справі, або ж принцип внутрішньої незалежності має бути обмежений сферою діяльності судді?

- чи є обґрунтування суддею своєї участі у засіданні Комітету, як органу законодавчої гілки влади, разом із неправдивим твердженням про заборону Голови ВС брати участь у засіданні та разом з його прямо висловленим нехтуванням рекомендацією Голови суду, порушенням незалежності судової влади, її репутації і, таким чином, чи впливає воно на довіру суспільства до судової влади?

Аргументи захисту:

У відповідь на звернення Голови ВС до Комісії суддя наполягав на тому, що рекомендацію голови не відвідувати засідання можна розуміти як заборону на участь, що випливає з того, що через його участь у засіданні було порушено провадження в Комісії. Коли невиконання рекомендації тягне за собою можливість застосування санкцій або інших видів впливу, важко прийняти іншу точку зору, тому навіть у цьому конкретному випадку рекомендація голови по суті означає заборону на участь у засіданні.

Незалежність судді не повинна обмежуватися сферою судового розгляду конкретної судової справи, оскільки будь-яке інше розуміння незалежності означатиме порушення принципу верховенства права і конституційної демократії та неконституційну поведінку. Кожен суддя самостійно вирішує, чи відповідати на запрошення на засідання одного з комітетів Національної Асамблеї (Парламенту), і як розумна людина, освічена в галузі права, він є незалежним від підказок, рекомендацій, а тим більше наказів будь-кого з керівництва суду.

Суддя керується лише Конституцією, законом і власною совістю — а не вказівками керівництва. Ввічливість і чемність, з одного боку, і шанобливе ставлення до вищого органу представницької демократії (Парламенту), з іншого боку, вимагають від судді, а особливо від Голови Верховного Суду, відповісти на запрошення брати участь в засіданні парламентського комітету, що відповідає принципу взаємоповаги між конституційними органами і, в межах їхніх повноважень, вимозі щодо взаємної співпраці та контролю.

Від кожного судді, особливо судді Верховного Суду, можна обґрунтовано очікувати знання фундаментальних концепцій конституційного права, тобто також принципу поділу влади, і з метою захисту суддівської неупередженості він/вона зобов'язаний утримуватися від коментування відкритих справ. Тому безпідставно сумніватися, що суддя Верховного Суду, отримавши запрошення на засідання одного з парламентських комітетів, буде обговорювати там відкриті справи. Кожен суддя заслуговує на довіру, що він скоординує та врегулює свою появу на засіданні будь-якого з парламентських комітетів, на яке його запрошують, керуючись конституційними принципами та заповідями, в тому числі утриманням від будь-яких висловлювань щодо відкритих судових справ.

Він використав свій виступ у Комітеті як можливість пояснити членам Комітету власне бачення принципу поділу влади, необхідною складовою якого є система стримувань і противаг, та інших принципів, які стосуються верховенства права, повноважень і ролі законодавчої та судової влади, а також потреби в публічних і прозорих органах влади. Він також наголосив, що не буде коментувати жодну відкриту судову справу, що виконавча і законодавча влада мають конституційний обов'язок адекватно реагувати на зміни в суспільстві своїми заходами (законодавчими пропозиціями та прийнятими

законами), здійснювати моніторинг того, що відбувається в суспільстві та отримувати необхідну інформацію, в тому числі про функціонування судової влади. І що в рамках принципу співпраці між органами влади обов'язком кожного з них є обмін необхідною інформацією.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: участь судді, який був особисто запрошений на екстрене засідання Комітету, де розглядалася пропозиція щодо рекомендації органам державної влади стосовно зловживань у судовій системі та впливу на незалежні судові рішення, не суперечить принципам II (Незалежність), IX (Взаємовідносини) та X (Репутація) Кодексу суддівської етики.

Принцип II. Кодексу: суддя повинен підтримувати і захищати свою незалежність і незалежність судової влади та не допускати будь-якого втручання, яке може поставити під загрозу незалежне виконання суддівських функцій.

Принцип IX Кодексу: суддя встановлює і підтримує доброчесні та шанобливі стосунки з колегами та учасниками судового процесу.

Принцип X. Кодексу: суддя захищає репутацію суду особистим прикладом та уникає неналежної поведінки або вчинків у всій своїй діяльності.

Короткий виклад аргументації рішення

Конституційний принцип незалежності судової влади не можна розглядати як привілей суддів, а, зокрема, як необхідну передумову забезпечення захисту прав осіб, які є учасниками судового процесу. Поняття незалежності має декілька аспектів, які переплітаються та доповнюють один одного. Індивідуальна незалежність — це незалежність окремого судді під час розгляду справ, що означає недопустимість будь-якого втручання в його діяльність: ані по суті (щодо прийняття рішень), ані процесуально (щодо здійснення судочинства), ані на рівні професійно-технічної підтримки (зокрема підготовки проєктів судових рішень і документів). Суддя зобов'язаний дотримуватися лише Конституції, законів, загальних принципів міжнародного права та ратифікованих і опублікованих міжнародних договорів. Згідно з позицією Конституційного суду Республіки Словенія, «крім індивідуальної незалежності, повинна бути забезпечена також незалежність судової влади в цілому (так звана колективна незалежність), оскільки втручання в незалежність судової влади в цілому обов'язково відбивається на незалежності окремих суддів». Зовнішня незалежність означає відносини судді з іншими соціальними, особливо політичними суб'єктами, в рамках яких ніхто не може впливати на його рішення шляхом надання певних вказівок. Це також застосовується в контексті внутрішньої судової ієрархії, що означає, що ні колеги-судді, ні його, в певному сенсі, судді-керівники (наприклад, голови судів при здійсненні судового адміністрування) не можуть впливати на вміст його рішень, за винятком випадків, коли мова йде про процедури, засновані на засобах правового захисту. У цьому сенсі в рамках судового адміністрування заборонено втручатися в незалежну позицію судді при вирішенні справи.

У світлі оцінки внутрішньої незалежності судді важливим є зміст обговорюваної теми засідання Комітету — пропозиція рекомендації органам державної влади щодо

зловживань у судовій системі та впливів на прийняття незалежних рішень. Це важлива сфера, яка стосується ситуації в судовій системі та функціонування судової влади, тому судді мають право і обов'язок публічно висловлюватися у разі загрози фундаментальним цінностям суспільства, до яких також належить незалежність судової влади. Крім того, важливим є той факт, що суддя особисто отримав запрошення Комітету. За оцінкою Комісії, поведінка судді могла бути сумнівною з етичної точки зору лише в тому випадку, якщо б він обговорював під час засідання незавершену кримінальну справу, що не вбачається із запису. Суддя пояснив членам Комісії, що він відгукнувся на запрошення, оскільки є незалежним і самостійним суддею, який приймає рішення згідно зі своєю совістю, знанням Конституції та відповідно до принципів верховенства права. Він підкреслив, що як верховний суддя він повинен бути стриманим і не повинен коментувати будь-яку відкриту справу, але він може представити позицію судді і свої погляди на те, що може бути покращено в судовій системі. Він також підкреслив, що в очах громадськості незалежність однієї гілки влади і принцип поділу влади можуть опинитися під загрозою, коли законодавча і судова влада зустрічаються, а це не обов'язково так і є, оскільки органи влади контролюють, співпрацюють і поважають однин одного. Для того, щоб зняти такі побоювання, всі повинні діяти публічно і прозоро.

За оцінкою Комісії, участь судді у засіданні Комітету не означає порушення принципу незалежності у взаємозв'язку з принципом поділу влади. Принцип поділу влади має два важливих елементи, а саме: розмежування окремих функцій влади та існування системи стримувань і противаг між ними. Перший елемент передбачає чітке розмежування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Другий — наявність системи стримувань і противаг, яка дозволяє кожній гілці влади впливати на інші та обмежувати їх. Водночас між ними має існувати певний рівень співпраці, адже без взаємодії неможливо забезпечити ефективне функціонування державної влади як єдиного цілого. Також з точки зору співпраці між гілками влади участь судді у засіданні була доцільною, оскільки у своїх висловлюваннях він дотримувався всіх гарантій захисту принципу незалежності та не коментував кримінальну справу, яка перебувала на розгляді.

З точки зору внутрішньої незалежності, відносини між керівництвом та суддями є, з одного боку, ієрархічними (організація справ у суді, наприклад, розподіл суддів на різні напрямки роботи, оцінювання та просування суддів по службі, кадрові питання працівників апарату суду тощо), а з іншого — скоригованими, оскільки голови судів також є суддями, які, завдяки своїй ролі представників судів, займають позицію першого серед рівних (*primus inter pares*). Голови судів як представники судової влади повинні забезпечувати умови для ефективного функціонування судової влади, що, безсумнівно, вимагає певного рівня лояльності та поваги з боку підпорядкованих ним суб'єктів. З іншого боку, автономія суддів дозволяє їм висловлювати власні погляди та приймати рішення, за які вони також несуть повну відповідальність. Здійснюючи свої права, суддя завжди повинен діяти таким чином, щоб захистити неупередженість і незалежність суду, суддівську репутацію та незалежність судової влади, а також не перешкоджати роботі суду з метою реалізації своїх прав. Суддя зобов'язаний зберігати в таємниці все, що йому стає відомо про клієнтів та їхні правові і фактичні відносини під час виконання своїх обов'язків, а також охороняти конфіденційність всієї інформації, до якої не має доступу громадськість. Не дозволяється заздалегідь публічно висловлюватися про правові та фактичні питання, які є предметом справи, що ще не має правового рішення, або справи, в якій подано заяву про надання надзвичайного засобу правового захисту. Своїми висловлюваннями на засіданні Комітету суддя жодним чином не зашкодив репутації судової влади, а також своєму ставленню до установи, до якої він належить, оскільки

лише відгукнувся на особисте запрошення взяти участь у засіданні державного органу. Розуміння внутрішньої незалежності судді у зв'язку з лояльністю до вказівок законного представника суду, до якого він належить, при зіставленні з автономією судді у прийнятті рішень та відповідальністю за свої дії, у конкретному випадку схиляється на користь останнього. Звісно, це не означає невиконання (всіх) вказівок керівництва, оскільки їхнім першочерговим обов'язком є забезпечення якісної та ефективної роботи судової системи в цілому, що судді також повинні враховувати у своїй роботі. Оцінка внутрішньої незалежності, яка виходить за межі простої незалежності в рамках окремої судової справи, залежить від обставин кожної конкретної справи. У цій конкретній справі, за оцінкою Комісії, якщо розглядати її крізь призму етики поведінки судді, беручи до уваги автономію судді, розуміння внутрішньої незалежності не було перевищено.

Можливі додаткові міркування щодо цього кейсу:

Рішення Комісією щодо ставлення законодавчої гілки влади до судової влади можна вважати недосконалим, оскільки воно не стосувалося фактичного змісту дискусії, яка мала відбутися на засіданні Комітету. У цій оцінці Комісія, очевидно, задовольнилася лише назвою теми, яка сама по собі не давала достатнього уявлення про її зміст. Метою засідання Комітету було не обговорення питання, заявленого в порядку денному, в цілому, наприклад, з точки зору правовідносин між органами державної влади, а розгляд конкретних судових справ, як тих, в яких були винесені рішення, так і тих, що ще не були завершені (справи, що перебувають на розгляді). На думку голови суду, саме зміст засідання Комітету став справжньою причиною його рішення не брати участь у цьому засіданні. У листі до Комітету він також пояснив причини такого рішення. Таким чином, його дії також можна оцінювати у світлі захисту незалежності судової влади по відношенню до законодавчої гілки влади. Тому питання полягає в тому, чи правильно він діяв з точки зору захисту незалежності судової влади по відношенню до законодавчої гілки влади.

Досить важливим є додаткове питання, а саме: чи правильно визначати можливі або реальні факти тиску та несанкціонованого впливу на здійснення судочинства в самому судовому процесі (шляхом надання доказів таких дій), чи ця діяльність має бути в руках законодавчої гілки влади?

Сама лише участь судді у засіданні парламентського органу може в очах громадськості або сторін конкретних судових проваджень (переважно незавершених), про які йшлося під час обговорення на засіданні Комітету, поставити під сумнів незалежність прийняття судових рішень, фактично "заразити" суддю і вплинути на його позицію як незалежного арбітра! Необхідно пам'ятати про те, як громадськість сприймає таку участь, і, перш за все, яке враження про незалежність прийняття судових рішень вона справляє на обвинувачених або прокурорів у відкритих судових засіданнях, коли, наприклад, вони чують дебати в Комітеті про те, що комусь взагалі не слід пред'являти обвинувачення, або не слід засуджувати, або як слід поводитися з обвинуваченим, або як слід суворіше його покарати.

Можна було б також поставити питання щодо поведінки судді Верховного Суду, який був присутній на засіданні Комітету. Чи сприяв він, таким чином, своєю участю в засіданні та обговоренні (в усьому іншому він поводився стримано і не вступав в обговорення відкритих судових проваджень) збереженню чи навіть посиленню незалежності судової влади по відношенню до законодавчої гілки влади? Чи потрібно (навіть судді Верховного Суду) пояснювати парламентарям засади поділу влади на три відносно незалежні гілки?

Чи не захищав таким чином суддя Верховного Суду власну внутрішню незалежність від керівництва суду в недозволеному місці?

У зв'язку з цим важливо усвідомлювати, що, незважаючи на відмінність між зовнішньою незалежністю судової влади і судді та внутрішньою незалежністю судді, мова все одно йде про розуміння цілісності принципу незалежності. Якщо немає зовнішньої незалежності, то внутрішня може не мати значення, і навпаки, якщо немає внутрішньої незалежності, то зовнішня також може бути сумнівною. Кожен суддя, незалежно від того, чи займає він керівну або будь-яку іншу посаду в судовій системі, повинен завжди і всюди дбати про збереження своєї повної незалежності, тобто своєї суддівської незалежності та незалежності судової влади як інституту, як третьої гілки влади. Незалежність судді має сенс лише тією мірою, якою вона може бути реалізована в рамках незалежної інституції в системі судової влади. Суддя виконує свої функції та професійну діяльність лише тоді, коли він є суддею в конкретному суді, й лише доти, доки він є суддею в цьому суді. Немає судді без суду.

Комісія також уникнула надання чіткого визначення неправдивій заяві судді на засіданні Комітету про те, що йому заборонено брати участь у засіданні цього органу. Чи не є така поведінка судді сумнівною у світлі принципів IX (Взаємовідносини) та X (Репутація) Кодексу? Чи можна розуміти таку поведінку лише як суб'єктивне сприйняття суддею внутрішніх стосунків у судовій системі, серед колег-суддів, чи це питання чесної поведінки, яку завжди і всюди очікують від судді, і який вплив така поведінка може мати на репутацію судової влади?

Справа № 3

Неупередженість, несумісність / поведінка поза службою

Факти:

Суддя районного суду міста XY (далі — суддя) брав участь у післявиборчих зборах з обрання нового мера міста XY. Цей же суддя виносив постанови про застосування негласних слідчих дій у попередньому кримінальному провадженні (кілька років тому) проти опонента мера на цих виборах. За оцінкою позивача в провадженні до Комісії з питань етики та доброчесності суддів (далі — Комісія), участь судді у післявиборчих зборах є сумнівною з точки зору принципів III (Неупередженість) та VII (Несумісність) Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс).

Аргументи захисту:

Суддя надав відповідь на зазначені звинувачення та особисто представив свою точку зору на засіданні Комісії. Він підтвердив, що був присутній на післявиборчій зустрічі на запрошення новообраного мера міста XY, з яким він добре знайомий, а його дружина підписала заяву про підтримку його кандидатури ще до початку виборчого процесу. Він не сприймав цю подію як політичну (це не була агітація або частина виборчої кампанії, оскільки вибори вже закінчилися), метою зібрання було лише відсвяткувати перемогу чинного мера. Це правда, що він видав кілька постанов про проведення негласних слідчих дій проти опонента мера, але останню постанову він видав більш ніж за 9 років до першого туру виборів на посаду мера. Деякі з кримінальних проваджень, в рамках яких були винесені деякі з вищезгаданих наказів вжити слідчих дій проти опонента мера, дійсно ще не були завершені на момент проведення місцевих виборів, але це не може бути поставлено йому в провину. Він вважає, що через розрив у часі з моменту останньої постанови про застосування негласних слідчих дій його не можна звинувачувати в порушенні Кодексу, і це також не входило в його наміри.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: поведінка судді, який був присутній на післявиборчих зборах під час обрання нового міського голови, в той час як цей же суддя виносив ухвали про застосування негласних слідчих дій щодо опонента міського голови в попередніх судових провадженнях, не відповідає принципам III (Неупередженість) та VII (Несумісність) Кодексу суддівської етики.

Принцип III Кодексу: суддя виконує суддівські функції неупереджено і не повинен дозволяти своїм уподобанням, упередженням чи упередженим переконанням, політичним, економічним чи іншим інтересам, приватній обізнаності щодо оспорюваних фактів, публічним запитам чи критиці, а також іншим обставинам впливати на його/її рішення у конкретній справі або створювати видимість такого неправомірного впливу.

Принцип VII Кодексу: суддя повинен регулювати свою приватну чи публічну, оплачувану чи неоплачувану (pro bono) позаслужбову діяльність таким чином, щоб вона не суперечила його професійним обов'язкам, а також репутації та гідності суддівської професії.

Стислий виклад аргументації рішення:

У цій справі Комісія насамперед визначила, що подія, про яку йдеться, мала політичний характер, оскільки це була післявиборча зустріч новообраного міського голови. Вибори є центральною політичною подією непрямої демократії, будь то парламентські чи місцеві вибори. Вони дозволяють виборцям безпосередньо впливати на склад представницького органу місцевої громади, а отже, і на рішення, які він приймає. Таким чином, вибори надають легітимності реалізації місцевої влади, і саме тому вони є центральною політичною подією в місцевій громаді. Післявиборчі зібрання є усталеним звичаєм на національних та місцевих виборах і не є зібраннями друзів чи членів сім'ї для святкування особистого свята. На місцевому рівні, як правило, на них збираються члени партії та виборці, об'єднані спільним баченням вирішення місцевих проблем, а також прихильники кандидата (кандидатів), щоб відсвяткувати його (їхній) успіх на виборах. Таким чином, післявиборча зустріч має чітке політичне забарвлення. Це стосується і конкретного випадку, який ще більше посилюється тим, що зустріч відбувалася в кабінеті новообраного мера. Із точки зору принципу несумісності судді повинні усвідомлювати, що вони є носіями судової влади, і їхня роль відрізняється від ролі представників законодавчої чи виконавчої влади. Судді, наскільки це можливо, повинні бути не тільки вільними, але й демонструвати, що вони вільні від політичного впливу. Суддя повинен дистанціюватися навіть від політичної діяльності членів своєї сім'ї. В іншому випадку довіра суспільства до неупередженості та незалежності судової влади може бути швидко підірвана.

Суддя повинен підтримувати та захищати фактичну неупередженість та образ неупередженості як при здійсненні судової функції, так і у своїй поведінці в приватному та публічному житті за межами суду. Суспільні очікування щодо суддівської етики є набагато вищими, ніж раніше, і продовжують зростати. Тому від судді очікується певна стриманість у приватному та публічному житті, що сприяє збереженню образу неупередженості та незалежності, а отже, довіри суспільства до нього та до судової влади як інституції. Тому суддя повинен прийняти певні обмеження щодо своєї поведінки та діяльності, які не поширюються на пересічних фізичних осіб. Суддя, як правило, може брати участь у діяльності, об'єднаннях та відносинах поза межами суду, але він повинен усвідомлювати, що може дуже швидко перетнути межу етично допустимої поведінки і тим самим поставити під загрозу репутацію судової влади та довіру до неї суспільства. Тому межі допустимої поведінки судді завжди слід шукати, беручи до уваги очікування розумної, середньостатистичної та поінформованої фізичної особи щодо поведінки судді. Не має значення, що суддя, як стверджував цей суддя у цій справі, публічно не підтримував і не критикував жодного кандидата; що він не брав участі в жодних політичних зустрічах або зустрічах кандидатів; що він не бере участі в дорадчих органах політичної партії і що він не є членом жодної політичної партії. Все це, безперечно, правильні рішення судді, які забезпечують його політичну нейтральність. Але основоположним критерієм для оцінки етичності поведінки в цій справі є те, чи не підірвала участь судді у післявиборчій зустрічі образ його неупередженості з точки зору пересічної та розсудливої фізичної особи.

Судовий розгляд справи проти опонента міського голови викликав великий суспільний інтерес, а ЗМІ підкреслювали роль судді у зв'язку з постановами про застосування негласних слідчих дій щодо цієї особи. Оскільки всі судові провадження ще не завершені, участь судді у післявиборчій зустрічі новообраного міського голови могла обґрунтовано створити у пересічного громадянина враження, що рішення у цих судових провадженнях, через прихильність судді до нового міського голови, не приймаються і не

будуть прийматися на підставі Конституції та закону, а є (будуть) продуктом особистих уподобань судді. Пересічній, розсудливій та поінформованій людині невідомо, що суддя у судовому провадженні проти опонента мера останній раз виносив постанову про застосування негласних слідчих дій понад дев'ять років тому. Також не важливо, що на момент проведення післявиборчої зустрічі вибори вже завершилися, важливо, що на той момент деякі судові процеси проти опонента мера ще не були завершені.

На думку Комісії, суддя безперечно порушив принципи неупередженості та несумісності своєю участю у післявиборчій зустрічі новообраного міського голови, оскільки, враховуючи його минулу активну участь у судових процесах проти опонента міського голови (незалежно від часу, який минув з моменту цієї участі) та резонансність справи, він мав би усвідомлювати, що збереження образу неупередженості вимагає підкреслено стриманого ставлення до таких політичних заходів.

Можливі додаткові питання щодо цього кейсу:

Цей випадок є особливо важливим з точки зору принципу несумісності, який також включає в себе очікування щодо поведінки судді в його приватному житті. У своїй відповіді на звинувачення суддя зазначив, що не сприймає подію, про яку йдеться, як політичну, а лише як святкування перемоги свого знайомого на виборах. Він також наголосив на тих обставинах, які мають свідчити про його політичну невизначеність і неприналежність до жодної з політичних партій. У зв'язку з цим також необхідно вказати на позицію Комісії в мотивувальній частині рішення, а саме, що суддя повинен дистанціюватися від можливої політичної діяльності членів своєї сім'ї.

Як позиції, викладені в пояснювальній записці, можна співвіднести з тим, що в деяких країнах неупередженість суддів не ставиться під сумнів, хоча судді можуть бути членами політичних партій або навіть брати участь у виборах (наприклад, у списках політичних партій) і навіть повертатися на судову службу після завершення політичної діяльності? Чи можна вважати судову функцію в таких випадках проблемною з точки зору неупередженості або навіть незалежності? Чи варто очікувати, що поведінка судді поза посадою, тобто в приватному житті, дійсно буде настільки обмеженою, що він завжди буде змушений уникати різних публічних (можливо, і приватних) заходів, пов'язаних з політичною діяльністю членів сім'ї судді, його друзів чи знайомих? Отже, чи можливо взагалі встановити загальну, об'єктивну та розумну межу між обов'язками у професійній діяльності та поведінкою у приватному житті?

У наведеному випадку варто також розглянути питання часової відстані між деякими минулими діями судді, які повинні чи не повинні впливати на розуміння та оцінку його теперішніх дій. У справі, що розглядається зараз, наприклад, суддя був обтяжений тим, що дев'ять років тому він виносив постанови про проведення негласних слідчих дій щодо найближчого опонента на посаду міського голови, у зв'язку з чим окремі судові провадження (в яких цей суддя вже не брав участі!) все ще тривали на момент події, що розглядається. Можна провести порівняння з правовою реабілітацією засудженого, передбаченою Кримінальним кодексом, який для певних судимостей передбачив погашення судимості після закінчення законодавчо визначеного строку, і засуджений з цього моменту вважається несудимим. Якщо така правова презумпція можлива і законодавчо врегульована навіть щодо судимості, то чи не є надмірним обтяжувати суддю рішеннями дев'ятирічної давнини у кримінальних провадженнях, в яких він наразі не має жодної ролі? Навіть за таких обставин Комісія не встановила жодного об'єктивного критерію чи критеріїв, які б визначали часову відстань між діями судді, які все ще можуть вважатися актуальними та вартими уваги.

КЕЙС № 4

Репутація судової влади, поведінка в приватному житті

Факти:

Комісія з питань етики та доброчесності суддів (далі — Комісія) розглянула звернення щодо оцінки проблематичної поведінки районної судді, яка нібито проживала разом із сім'єю в незаконно збудованому будинку (навіть на чужій земельній ділянці). Кілька ЗМІ негативно висвітлювали цю справу.

Аргументи захисту:

У своїй письмовій та усній відповіді на засіданні Комісії суддя не заперечувала, що проживає з сім'єю в незаконно збудованому будинку. Вона пояснила, що протягом дев'ятнадцяти років активно намагається легалізувати зазначений об'єкт і не приховує цього факту. Це будинок, в який вона спочатку переїхала тимчасово, а потім на постійній основі, коли їй було 17 років. Пізніше вони з чоловіком вирішили створити домівку в цій будівлі, яка зараз є їхнім сімейним будинком, у тодішній складній сімейній ситуації, коли вона ще навчалася. У той час вона не знала, що об'єкт не має відповідних дозволів (дозволу на будівництво та ліцензії на використання) і що він побудований на землі, яка належить муніципалітету. На той час вона навіть не думала про те, щоб стати суддею. З того моменту, як вона дізналася, що об'єкт не має відповідних дозволів, вона активно працювала над легалізацією об'єкта. Місцева влада жодного разу не повідомила їм про те, що цю спірну ситуацію неможливо врегулювати. Нещодавно вона отримала чергове запевнення від адміністративного органу, що ділянки, на яких побудований об'єкт, будуть доступні для купівлі в наступному році. Вона усвідомлює, що легалізація їхнього будинку має велике значення як для сім'ї, так і для функції, яку вона виконує, і підкреслює, що завжди з повною віддачею присвячує себе функції судді. Вона також підкреслила, що сама не мала наміру будувати незаконну споруду, а переїхала в цю будівлю, коли вони з чоловіком добудували додаткову площу до будинку, коли чекали на другу дитину.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: поведінка судді, яка проживає в незаконно збудованому будинку, суперечить принципу X Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс).

Принцип X Кодексу: суддя захищає репутацію суду особистим прикладом та уникає неналежної поведінки або вчинків у всій своїй діяльності.

Стислий виклад аргументації рішення:

У справі, що розглядається, Комісія не залишила поза увагою низку особистих обставин, які сприяли виникненню (за інших умов беззаперечної) ситуації, коли суддя проживає в будинку, збудованому на чужій земельній ділянці без належних дозволів. Комісія також не проігнорувала її зусилля, спрямовані на врегулювання незаконної ситуації. З іншого

боку, Комісія взяла до уваги, що право на повагу до свого житла, як зазначено й в одному з рішень Конституційного Суду, є конституційною та соціальною цінністю, яка захищає особисте і сімейне життя. Всі вищезазначені обставини, особливо з урахуванням тривалості незаконного становища (20 років), його ускладнення (нове, добудоване та умебльоване приміщення), репутації та довіри, які повинен мати суддя для успішного виконання суддівської роботи в демократичному суспільстві, з одного боку, та права на сімейне життя — з іншого, однак, не змогли змінити оцінку поведінки судді на її користь. Очікується, що суддя своєю поведінкою (як на роботі, так і поза нею) має бути прикладом для інших. Вона повинна поважати закони, правила та етичні норми, оскільки їх порушення може загрожувати репутації судової влади, заохочувати неповагу до закону та підривати довіру суспільства до судової влади (Принцип X Кодексу — принцип репутації).

Можливі додаткові аспекти цієї справи:

У випадку, що розглядається, можна визнати проблематичність процесу прийняття рішень Комісією, яка не має слідчих повноважень. Комісія не має повноважень перевіряти факти, викладені в поданій на її розгляд справі, як ті, що викладені стороною, яка ініціювала справу, або особою, яка запропонувала процедуру, так і «виправдувальні» заяви судді. Наприклад, твердження судді про те, що вона намагалася узаконити будинок, в якому проживає з сім'єю, залишилося неперевіреним. З іншого боку, неперевіреними залишаються твердження компетентних органів про те, що викуп земельної ділянки та легалізація об'єкту стане можливою «в наступному році». Досить сильний сумнів викликає та обставина, що за двадцять років неможливо було здійснити всі необхідні процедури для легалізації будівлі, якби на це була справжня воля судді.

З іншого боку, в цьому випадку виникає питання, як і чому суддя та її чоловік взагалі могли будувати незаконну будівлю на чужій землі протягом цілого двадцятирічного періоду, а компетентні державні органи не реагували на це в межах своєї компетенції? У такому випадку, отже, для того, щоб запобігти розширенню житла або ініціювати відповідне адміністративне та/або судове провадження у зв'язку з незаконним будівництвом на землі, що належить муніципалітету, можна було б очікувати адекватної та відносно швидкої реакції компетентного органу державної влади. У зв'язку з цим можуть виникнути додаткові питання, які виходять за межі простого порушення суддею етичного принципу репутації судової влади, оскільки це також викликає занепокоєння щодо можливого корупційного підґрунтя справи. Тінь такого сумніву може сягати аж до самої судді.

КЕЙС № 5

Репутація та поведінка у професійному житті

Факти:

У цій справі Комісія з питань етики та доброчесності (далі — Комісія) розглянула висловлювання районного судді в ролі головуючого суддівської колегії (далі — головуючий суддя) під час публічного оголошення вироку у кримінальній справі районного суду міста XX. У ЗМІ було узагальнено заяви цього судді про тиск під час судового процесу, спроби притягнення його до дисциплінарної відповідальності та дискредитації, можливість його відсторонення від посади або непросування далі по службі через несправедливий судовий розгляд, ініціювання дисциплінарного провадження та часті візити судді-жінки цього ж суду, яка нібито чинила на нього тиск, запитуючи, чи винесе він виправдувальний вирок обвинуваченому. Із висновків Судової ради Республіки Словенія (далі — Судова рада) щодо ймовірного тиску під час судового розгляду згаданої кримінальної справи випливає, що йдеться про суб'єктивне сприйняття суддею ситуації. Комісія вважає, що така поведінка судді піднімає важливе питання у сфері суддівської професійної етики, а також піднімає принципове питання того, чи відповідають такі заяви правилам суддівської етики та доброчесності. Тому Комісія прийняла справу до розгляду. До уваги були взяті наступні факти:

- вирок у кримінальній справі районного суду м. XX було публічно оголошено головуючим суддею;
- запис публічного оголошення вироку було опубліковано в ЗМІ;
- багато ЗМІ повідомляли про заяви судді під час публічного оголошення вироку, в яких йшлося про тиск під час судового процесу, спроби дисциплінарного впливу та дискредитації, а також про можливість відсторонення від посади, непросування по службі та відкриття дисциплінарного провадження;
- головуючий суддя ніколи не оспорював достовірність оприлюднених записів оголошення вироку та заяв у ЗМІ з цього приводу.

Аргументи захисту:

Суддя не відреагував на звинувачення і не з'явився на засідання Комісії, на яке його запросили.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: заяви судді під час публічного проголошення вироку про тиск під час судового розгляду, спроби дисциплінарного впливу та дискредитації, можливість його відсторонення від посади, непросування по службі та відкриття дисциплінарного провадження, які не ґрунтуються на об'єктивних фактах та виходять за межі мети публічного проголошення (кримінального) вироку, яка полягає в роз'ясненні мотивів з істотних фактичних і правових питань справи, що розглядається, і при цьому не можуть бути визначені як думка, висловлена в судовому засіданні, не відповідають принципам IX (Взаємовідносини) та X (Репутація) Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс).

Принцип IX Кодексу: суддя встановлює і підтримує доброчесні та шанобливі стосунки з колегами та учасниками судового процесу.

Принцип X Кодексу: суддя захищає репутацію суду особистим прикладом та уникає неналежної поведінки або вчинків у всій своїй діяльності.

Стислий виклад аргументації рішення:

Комісія констатувала, що звинувачення в тиску на головуючого суддю під час судового розгляду конкретної кримінальної справи, які цей суддя зробив під час оголошення вироку, є серйозними. Якби вони підтвердилися, це означало б серйозне втручання в незалежність судді, гарантовану статтею 125 Конституції Республіки Словенія і визначену статтею 3 Закону «Про суди». Саме тому вони були розглянуті Судовою радою, яка є першим гарантом незалежності судді. Судова рада дійшла висновку, що обставини та дії, на які посилається суддя як на форму несанкціонованого тиску, не можуть розглядатися як втручання в його незалежність, а скоріше як процесуальні дії і заходи, які не є несанкціонованим тиском на суддю під час судового розгляду (клопотання про усунення судді, скарга на суддю, поведінка сторін на основному слуханні). Лист керівника Спеціалізованої прокуратури на ім'я голови суду, в якому містилася критика висловлювань судді та його ставлення до державного обвинувача під час судового розгляду, не можна сприймати як тиск на суддю з боку «верхівки судової влади». Суддя не навів жодних конкретних обставин, на підставі яких можна було б обґрунтовано зробити висновок, що на нього чинився тиск з боку колег-суддів щодо розгляду та вирішення конкретної кримінальної справи, а відтак Судова рада дійшла висновку, що твердження судді про намагання вплинути на його суддівську незалежність не мають під собою жодних підстав і є результатом його суб'єктивного сприйняття.

Право судді на свободу вираження поглядів не є й не повинно бути предметом правового спору. Те, що є етично доцільним, лише частково перетинається з питанням про те, що є дозволеним. Дозволене не обов'язково і не завжди відповідає етичним нормам, або ж закон не завжди є етично правильним. Стандарти професійної етики можуть бути суворішими або навіть частково відрізнятися від правових норм, оскільки вони спрямовані на досконаліть у виконанні професії та внутрішню якість, що також є ключовим для суддівської професії. Незважаючи на те, що між поняттями етики та дозволеності немає рівності, межі між ними розмиті та проникні; правові норми впливають на етичні норми і навпаки.

З етичної точки зору, суттєвим питанням у цій конкретній справі є те, чи не перевищив суддя своїми висловлюваннями під час проголошення вироку у кримінальній справі мету публічного оголошення вироку. Відповідність публічних висловлювань судді етичним нормам завжди залежить від контексту висловлювань та інших обставин конкретної справи, тому суддя повинен бути уважним при виборі майданчика для висловлення своїх поглядів та усвідомлювати тип використаних способів висловлювання чи події, з приводу якої він висловлює свою думку. Для оцінки висловлювань контекст і спосіб їх подачі так само важливі, як і зміст цих висловлювань.

Мета усного оголошення кримінального вироку визначається положеннями Кримінально-процесуального закону: вирок публічно зачитує голова сенату в присутності сторін та інших учасників процесу і коротко пояснює його мотиви. Таким чином, суть публічного оголошення вироку полягає в тому, щоб роз'яснити основні фактичні та юридичні питання справи, що розглядається, але не пролити світло на ймовірний контекст, в якому відбувався судовий розгляд. Іншими словами, або, говорячи більш абстрактно, поведінкою судді повинен керувати «дух закону» (його мета), а не його суб'єктивне ставлення. Таким чином, у даному випадку не було проблем у тому, що

суддя публічно висловив свою думку щодо тиску під час судового розгляду, але етично неприйнятним є те, що він помістив ці висловлювання в контекст публічного оголошення вироку, що суперечить меті, для якої ця процесуальна дія передбачена Кримінально-процесуальним кодексом. Для правильного розуміння дій судді в цьому питанні дуже важливо, що окрім описаного вище аспекту inter partes (який забезпечує право сторін на справедливий судовий розгляд у конкретному провадженні), є також публічність судового розгляду і особливо публічність оголошення вироку. Цей процесуальний акт також має виразний вимір *erga omnes,* згідно з яким публічність судового процесу призначена для громадськості в сенсі забезпечення контролю за здійсненням судової влади. Це знаходить своє відображення у широкому висвітленні цієї фази судового процесу в засобах масової інформації або присутності громадськості під час неї. Суддя використав цю функцію розголосу судового процесу, метою якої є збільшення прозорості функціонування судової гілки влади. Це свідчить про відсутність відчуття та усвідомлення значення і ваги слів, виголошених суддею. Судді є носіями судової гілки влади, місія яких полягає у впровадженні принципу верховенства права та захисті свободи фізичних осіб. Тому їхні заяви відрізняються за вагою, значенням і довірою від заяв інших суб'єктів. Те, що говорять судді (публічно), з огляду на їхню посаду та авторитет, зазвичай сприймається як вираження об'єктивного судження. Тому зроблені заяви не повинні завдавати шкоди авторитету і репутації судової влади. Високий рівень професіоналізму, якого очікують від судді, має ґрунтуватися на досвіді та об'єктивному нейтралітеті, оскільки це єдиний спосіб захистити репутацію судової влади.

Додаткові роздуми про цей випадок:

Можна сказати, що це повчальний приклад того, як суддя може зловживати процесуальними діями в судових провадженнях для висловлення своїх суб'єктивних поглядів на те, що відбувалося під час судового розгляду. Тому Комісія правильно наголосила на важливості такої конкретної процесуальної дії, як проголошення вироку, і прямо підкреслила, що суддя повинен дотримуватися положень процесуального закону, який визначає зміст кожної процесуальної дії.

Кожен суддя має більш-менш суб'єктивний спосіб ведення судового процесу. Тобто, це також залежить від його рис характеру, кваліфікації, відданості та особистої схильності до цієї професії. Однак, незважаючи на все це, він повинен прагнути здійснювати процедуру максимально об'єктивно, чому також сприяє якомога суворіше дотримання процесуальних положень закону. Він повинен тримати при собі свої почуття і особисті погляди на клієнтів, своє суб'єктивне сприйняття їхніх процесуальних дій і поведінки, а також прагнути до того, щоб створювалося враження, що він веде провадження незалежно, неупереджено, без неправомірного впливу або будь-якого тиску чи підказок щодо того, як слід вести провадження або приймати рішення.

Можливі також ситуації, коли те, що відбувається під час судового розгляду (в реальності або відповідно до суб'єктивного сприйняття судді), перетворюється на ситуації, які суддя вже не в змозі контролювати. Це також може призвести до такого суб'єктивного навантаження на суддю, що він не може продовжувати і завершувати розгляд справи, або може це робити лише з труднощами. У такому випадку його етичним обов'язком також є інформування про це компетентних органів суду, які повинні втрутитися у ситуацію. Крім того, може статися так, що справу забирають у певного судді і передають іншому судді.

Можна зробити висновок, що у справі, яка розглядається, суддя суб’єктивно сприймав умови в процесі та навколо процесу як дуже обтяжливі і використав процесуальну стадію проголошення судового рішення для того, щоб дати про це свідчення. Така ситуація є важливою не лише з точки зору суб’єктивної поведінки судді, оскільки вона неминуче ставить питання про довіру до всього судового процесу. І це не через висловлювання судді під час оголошення вироку, а через питання спроможності та здатності цього ж судді вести цей процес законно, незалежно та неупереджено. Через сумнів у самому судді тінь сумніву падає насамперед на сам судовий процес.

Кейс № 6

Розсудливість (чесність)

Факти:

У цій справі предметом розгляду Комісії з питань етики та доброчесності суддів (далі — Комісія) стала поведінка судді районного суду міста ХХ, яка в рамках конкретної кримінальної справи постановила вивісити на дошці оголошень висновок психіатричної експертизи про стан здоров'я потерпілої сторони. Вона зробила це тому, що не було можливості вручити цей висновок підсудному особисто. При такому способі альтернативного вручення інформації обвинуваченому була гарантована можливість ознайомитися з висновком і, в разі необхідності, відреагувати на нього. Відповідно до положень Кримінально-процесуального закону, прикріплення документа на дошці оголошень вважається врученням такого документа через вісім днів після прикріплення. Таким чином, зміст фізично розгорнутого документа також може стати публічно доступним. Тому було зроблено припущення, що відповідач також був ознайомлений з висновком психіатричної експертизи в цьому конкретному судовому провадженні.

Однак ініціатор розгляду справи в Комісії вважав, що висновок психіатричної експертизи щодо потерпілої особи з усіма його особистими та конфіденційними медичними даними не повинен публікуватися на дошці оголошень суду, а рішення судді у цій справі є сумнівним з етичної точки зору.

Аргументи захисту:

У своїй відповіді суддя зазначила, що діяла відповідно до положень Кримінально-процесуального закону. У неї вже були проблеми з врученням судових документів відповідачу, тому вона обрала саме такий спосіб вручення у цій справі. У разі вручення документа про остаточне рішення або іншого судового документа вручення вважається таким, що відбулося через вісім днів з дня його вивішування на дошці оголошень. Вона також підкреслила, що нормативно-правовими актами не передбачено, що документ має бути знеособленим у разі такого виду вручення, тому такий документ публікується повністю, незалежно від того, чи містить він персональні дані. Закон передбачає обмеження щодо оприлюднення інформації лише тоді, коли громадськість не допускається до судового процесу, але в даному випадку цього не було. Саме тому вищезгаданий експертний висновок також публічно обговорювався на судовому засіданні. При цьому Кримінальний процесуальний закон не містить жодного положення про те, що з метою захисту персональних даних учасників кримінального провадження така документація має бути знеособлена або лише оголошуватися на дошці оголошень, що такий документ існує в канцелярії суду, де підсудний може його отримати або лише ознайомитися з ним.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: прикріплення експертного висновку щодо потерпілого у кримінальному провадженні на дошці оголошень, де видно всі його конфіденційні персональні дані, порушує принцип VIII (Розсудливість) Кодексу суддівської етики.

Принцип VIII Кодексу: суддя повинен поважати принцип професійної таємниці щодо особистої, ділової та всієї іншої інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх обов'язків.

Стислий виклад аргументації рішення:

Позиція Комісії зводилась до того, що суть справи, яка розглядається, полягає в тому, чи був досягнутий у відповідному кримінальному провадженні баланс між правами на захист обвинуваченого та на особисту недоторканність потерпілого, або чи був цей баланс порушений внаслідок спірного рішення судді. Як право обвинуваченого на справедливий суд (стаття 6 Європейської конвенції із прав людини і основоположних свобод, далі — ЄКПЛ), так і право кожного на повагу до приватного життя (стаття 8 ЄКПЛ) є основоположними правами людини. Останнє може бути порушене лише у випадках, визначених законом. Суть його захисту полягає у захисті фізичних осіб від свавільного втручання з боку органів влади, а також у відносини між фізичними особами.

Комісія також зазначила, що відповідно до положень Кримінально-процесуального закону, обвинуваченому повинні бути особисто вручені ті судові документи, на які він має право відповісти, заперечити або подати клопотання про надання правового захисту. Однак висновок експерта не є документом, на який поширюється дія згаданих положень процесуального закону про особисте вручення.

Незважаючи на вищезазначене, вручаючи висновок психіатричного експерта підсудному з використанням дошки оголошень, суддя задовольнив право підсудного на захист, забезпечивши йому можливість ознайомитися з цим висновком як з доказом, що має значення для судового розгляду. Однак при цьому він повинен був забезпечити належний баланс цього права підсудного з правом потерпілої сторони на захист своїх персональних, особливо медичних даних, що охоплюються правом на повагу до приватного життя. Це можна було зробити шляхом знеособлення експертного висновку, прикріпленого на дошці оголошень. Із першої сторінки цього документа було видно, що потерпілий — людина похилого віку з тривалими психічними розладами і потребує постійного нагляду та догляду. Також було видно запитання експерта до потерпілого, його відповіді, стан його здоров'я та результат тестування його когнітивних здібностей.

Виходячи з усього вищевикладеного, Комісія дійшла висновку, що в діях судді безперечно було надано пріоритет праву підсудного на захист, втім право потерпілого на повагу до його приватного життя не було задоволено. Захист гідності, доброчесності та недоторканності приватного життя фізичних та юридичних осіб є одним із центральних етичних принципів професійної діяльності судді, який реалізується також шляхом дотримання принципу розсудливості, як складової справедливого судочинства. Не забезпечивши ретельний захист чутливих персональних даних потерпілої сторони, суддя порушив її особисту недоторканність і тим самим порушив принцип розсудливості, закріплений в етичному кодексі.

Додатковий розгляд:

У кримінальному провадженні часто трапляється так, що через зосередженість судді на підсудному, його правах та особливо на його процесуальному становищі, права інших учасників кримінального провадження можуть бути знехтувані або проігноровані.

Порушення прав останніх може призвести до таких самих наслідків, як і порушення прав обвинуваченого, що в підсумку може призвести до скасування рішення суду нижчої інстанції в порядку апеляційного провадження. Це підвищує ймовірність подальших порушень, таких як порушення права на судовий розгляд упродовж розумного строку, або все більш важливим стає забезпечення всіх гарантій, необхідних для того, щоб судовий процес в цілому вважався справедливим.

Для того, щоб уникнути таких недоліків у роботі судді, важливо, щоб він був готовий до постійного, безперервного навчання, поглиблюючи свої професійні знання, вивчаючи національну та іноземну судову практику, особливо практику міжнародних судів. У зв’язку з цим поведінку судді можна оцінювати і з точки зору відповідності етичному стандарту бездоганної поведінки у професійній діяльності.

КЕЙС № 7

Чи необхідно дотримуватись Кодексу суддівської етики після виходу судді у відставку

Факти:

Комісія з питань етики та доброчесності суддів (далі — Комісія) обговорила заяву розпочати вивчення справи, спрямовану на вирішення питання: «Чи поширюються етичні принципи Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс) на суддів у відставці?». Зазначене питання було адресовано Комісії у зв'язку з поведінкою судді у відставці, який готував висновок для Інституту кримінального права у відкритій кримінальній справі. Експертний висновок цього Інституту був запитаний адвокатом обвинуваченого у зазначеній кримінальній справі.

Аргументи захисту:

У відповідь на заяву суддя у відставці висловив позицію, що принципи кодексу стосуються лише діючих суддів.

Рішення Комісії:

Ухвалено висновок, на основі наступних принципів: суддя у відставці не зобов'язаний дотримуватися принципів Кодексу, якщо його дії були вчинені після завершення активної діяльності на посаді судді.

Стислий виклад аргументації рішення:

Суддівська функція і суддівська служба нерозривно пов'язані між собою, тому суддя може виконувати суддівську функцію лише тоді і доти, доки він або вона перебуває на посаді судді. Закінчення виконання суддівської функції означає також закінчення суддівської служби. Таким чином, суддівська функція не є довічною в тому сенсі, що вона може продовжуватися у разі виходу судді у відставку.

Суддівська етика виокремилася як незалежна галузь у межах прикладної етики. Кодекс визначає етичні цінності суддівської професії. Таким чином, він пов'язаний зі здійсненням професійної діяльності або функцій судді. Положення Закону «Про Суддівську раду», яке у спеціальній статті визначає Кодекс суддівської етики, зазначає, що цей Кодекс встановлює правила службової та приватної поведінки суддів і що судді зобов'язані дотримуватися Кодексу суддівської етики при виконанні суддівських обов'язків та поза ними. Це положення, яке обмежує застосування Кодексу лише суддями, які активно виконують суддівські обов'язки, не може виходити за межі його лінгвістичного тлумачення, що означає, що принципи Кодексу не поширюються на суддів у відставці. Зазначена позиція Комісії означає, що для суддів у відставці компетенція Комісії приймати рішення щодо порушень Кодексу також припинилася, за умови, що поведінка була вчинена після завершення активної діяльності на посаді судді.

Можливі різні аспекти цієї справи:

Хоча на перший погляд може здатися, що така позиція Комісії, викладена вище, є цілком логічною і самоочевидною, зважаючи на важливість цього питання, нижче наводимо окрему думку одного з членів Комісії:

«Принцип I Кодексу: "Кодекс суддівської етики - це звід найважливіших принципів, якими повинен керуватися кожен суддя". Запис етичних принципів у формі Кодексу суддівської етики має на меті посилити усвідомлення суддями своєї приналежності до суддівської професії та її цінностей. Кодекс є дороговказом і допомагає суддям вирішувати етичні дилеми, з якими вони стикаються у своєму професійному та приватному житті. Це документ про стандарти професійної поведінки, встановлені самими суддями. Він стосується безпосереднього виконання суддівських обов'язків.

Формально Кодекс зобов'язує лише діючих суддів. До цього моменту я погоджувався з колегами, членами комісії, хоча й висловлював занепокоєння щодо такої заповіді у зобов'язанні суддів дотримуватися Кодексу. Як зазначалося, Кодекс — це документ про стандарти професійної поведінки суддів. Це автономні, саморегульовані стандарти, які є результатом міцного і тривалого морального консенсусу. Їх структура є не командною та обов'язковою, як у випадку дисциплінарних правил, а керівною та рекомендаційною. Принципи Кодексу суддівської етики представляють так зване м'яке право, яке, однак, втрачає свою основну характеристику — автономність — через приписність.

Усі члени Комісії усвідомлювали, що питання, порушене позивачем, не є простим і не може бути вирішене швидко. Ми погоджуємося з тим, що кодекс призначений не лише для суддів як окремої професійної групи, але й для широкої громадськості. У коментарі до Кодексу зазначається, що це пов'язано з тим, що, з одного боку, він пояснює суспільству, чого воно може очікувати від суддів, а з іншого — зміцнює довіру до судової влади та репутацію цієї професії шляхом прописання професійних етичних принципів. Згідно з позицією ЄМРП (Європейська мережа рад правосуддя), впровадження принципів (стандартів) професійної поведінки суддів зміцнює довіру суспільства та дозволяє краще зрозуміти роль суддів у суспільстві. Тобто, громадськість сприймає поведінку суддів як при виконанні ними своїх обов'язків, так і в приватному житті як важливий елемент побудови довіри до судів. Навіть після виходу судді у відставку громадськість може продовжувати вважати його представником судової влади. Крім того, рішення судді, який вийшов у відставку, не втрачають чинності з припиненням виконання суддівських функцій, тому, наприклад, якась його/її неприйнятна поведінка, яку він/вона здійснював/ла на посаді судді у відставці, може викликати в очах громадськості сумніви в тому, що його/її рішення, прийняте на посаді діючого судді, суперечило принципу незалежності та неупередженості. Його неприйнятна поведінка після припинення повноважень судді може бути сприйнята громадськістю як дворушництво, що може призвести до втрати суспільної довіри до судової влади в цілому. Тому навіть суддя у відставці повинен утримуватися від поведінки, яка може бути розцінена як така, що не відповідає іміджу судді. Те саме стосується дій, спрямованих на використання (колишнього) звання судді, наприклад, у власних приватних інтересах. Він також повинен утримуватися від дій, які можуть створити враження, що він використовує інформацію, яку він отримав під час виконання своїх суддівських функцій. Закон «Про судову службу» містить положення про те, що суддя зобов'язаний зберігати в таємниці все, що він/вона дізнається про клієнтів та їхні правові і фактичні відносини під час виконання своїх обов'язків, а також зберігати в таємниці всю інформацію, до якої не має доступу громадськість. За відсутності

відповідної заборонної правової норми також і для суддів у відставці, судді у відставці повинні керуватися принципом статті VIII Кодексу, згідно з яким суддя поважає принцип професійної таємниці щодо особистої, ділової та всієї іншої інформації, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням своїх обов'язків. Усвідомлює це і суддя, поведінка якого стала причиною заяви в цій справі щодо ухвалення висновку, на основі принципів, коли у своїй відповіді на заяву він зазначає, що не складав експертний висновок для юридичної фірми у кримінальному провадженні на підставі будь-яких спеціальних знань про будь-який процесуальний факт, які були б доступні лише йому як судді і могли б бути використані при написанні висновку. Такою заявою він сам визначив межу своєї допустимої поведінки.

Після виходу у відставку суддя більше не є частиною судової системи. Він залишається членом професійної групи, етичні цінності якої він засвоїв, будучи діючим суддею, і тому це є для нього орієнтиром і напрямком при виборі дій, коли вони пов'язані з його минулим виконанням суддівських функцій.»

Відповідно до питань, порушених у цій узагальненій окремій думці члена Комісії, ті ж самі питання можуть бути викликом, що поширюється й на інші ситуації в житті суддів. Наприклад, якою мірою, якщо взагалі, етичні стандарти суддів є зобов'язуючими для особи після того, як вона залишає суддівську посаду і переходить до іншої професійної діяльності або навіть починає займатися політичною діяльністю? Якщо ці стандарти продовжують певним чином зобов'язувати його/її, то скільки часу після завершення суддівської служби це було б прийнятним?

У зв'язку з цим також можна поставити питання про те, чи можуть ці стандарти бути критерієм оцінки кандидатів на посаду судді, і якщо так, то якою мірою. Що станеться у випадку, якщо про етично неприйнятну поведінку особи дізнаються лише тоді, коли вона вже перебуває на судовій службі?

ВИПАДОК № 8

Поведінка поза службою: рукостискання Голови Верховного Суду з мером столиці на публічному заході

Факти:

Позивач поінформував Комісію з питань етики та доброчесності (далі — Комісія) про відео, на якому Голова Верховного Суду потискає руку меру столиці країни під час товариського футбольного матчу, що проходив у тому ж місці. Кадри були показані в різних ЗМІ після матчу. Позивач звернувся до Комісії із запитанням: «Чи є етично прийнятним для Голови Верховного Суду потиснути руку і дружньо спілкуватись на футбольному матчі з сумнозвісним учасником судового процесу, який був успішно виправданий? Судовий розгляд закінчується на його користь, і він також говорить чому (тому що він є противником політики певного видатного політика в країні), і те ж саме відбувається в одному з судових процесів проти мера, на наступний день після цієї зустрічі?»

Аргументи захисту:

У відповідь на заяву, Голова Верховного Суду зазначив, що за своєю посадою він є частиною суспільства, і це цілком звично і нормально, що він відвідує різні заходи, де зустрічається з різними представниками громадського, політичного та спортивного життя. Навіть на видатному спортивному заході він випадково зустрівся з багатьма людьми. При цьому він дотримувався основ етикету, або елементарної культури, і вітався і тиснув руку людям, яких формально знав, в тому числі і меру столиці країни. В даному випадку мова йшла не про спілкування, дружбу, а про випадкову зустріч на спортивному заході. Такий жест також не має жодного зв'язку з прийняттям рішень суддями на будь-якому рівні загальної судової системи, оскільки судді є автономними та самостійними у прийнятті рішень і керуються лише Конституцією та чинним законодавством.

Рішення Комісії:

Було ухвалено висновок, на основі наступних принципів: Голова Верховного Суду не порушив принципів суддівської етики, привітавши міського голову, який є учасником судового процесу, рукостисканням на публічному заході.

Стислий виклад аргументації рішення:

Комісія написала, що ця ситуація заохочує до роздумів і міркувань про етичний вимір конкретної ситуації у світлі принципів суддівської незалежності, неупередженості, ставлення та репутації. У світлі цих принципів Комісія також зазначила, що суддя повинен підтримувати і захищати свою незалежність і незалежність судової влади та не допускати будь-якого втручання, яке може поставити під загрозу незалежне виконання суддівських функцій. Суддя також повинен забезпечити, щоб його поведінка в суді та поза ним зберігала і зміцнювала довіру громадськості, правничої професії та сторін у судовому процесі як до його неупередженості, так і до неупередженості судової влади в цілому.

Окрім незалежного та неупередженого судочинства, суспільство також очікує від суддів справедливого, чесного та ефективного судочинства, а також високого професіоналізму, досвіду у сфері людських відносин та гуманності. Тому, окрім того, що суддя має бути хорошим фахівцем, він повинен бути людиною з широким кругозором, людяністю, багатим життєвим і професійним досвідом; він повинен жити, мислити і брати участь у суспільних подіях. Він не повинен бути відокремленим від суспільства, а повинен підтримувати з ним тісний зв'язок. Суддя повинен бути ввічливим, інтелектуально чесним і відкритим у всіх своїх стосунках (у тому числі з учасниками судового процесу). Суддя особистим прикладом захищає репутацію судової влади і в усій своїй діяльності уникає неналежної поведінки або поведінки, яка може підірвати довіру суспільства до судової влади; межі допустимості поведінки судді завжди слід шукати з урахуванням очікувань розумної, середньостатистичної та освіченої людини щодо поведінки судді. Слід також підкреслити, що ввічлива, шанобліва та чемна поведінка є частиною кодексу поведінки суддів, як і всіх професійних кодексів.

Наведені вище керівні принципи рекомендованої поведінки стосуються всіх суддів, а також голів судів, особливо голів вищих судів, які відіграють особливу роль, оскільки вони представляють всю судову систему. Окрім численних юридичних повноважень, Голова Верховного Суду займає особливе становище, оскільки він представляє судову владу публічно, виступає в засобах масової інформації і, перш за все, представляє судову гілку влади як її найвищий представник по відношенню до виконавчої та законодавчої влади. Маючи повноваження, які випливають не з самої функції, а з добросовісності професійної діяльності та особистої доброчесності Голови, своїми діями, виступами та публічними заявами він може значною мірою сприяти підвищенню репутації судової влади в очах користувачів її послуг та зміцненню її позицій як незалежної влади по відношенню до політичних гілок влади.

За оцінкою Комісії, участь Голови Верховного Суду в публічному спортивному заході та рукостискання з міським головою не є суперечливим з етичної точки зору, оскільки при великій кількості учасників будь-якого публічного заходу неможливо уникнути випадкових зустрічей з представниками спортивних, громадських, а також політичних кіл. І, як правило, в нашому культурному середовищі ввічливе рукостискання також є частиною звичаю вітання. На представленому відео показана випадкова зустріч найвищого представника судової влади та представника місцевої влади, після чого відбулося спонтанне рукостискання, і не більше того. Подія відбувалася у всіх на виду, вони нічого не приховували. За оцінкою Комісії, неупередженість судової влади та образ неупередженості для пересічного розсудливого спостерігача не були порушені або поставлені під загрозу цим вчинком, тому репутація судової влади в цілому не може бути заплямована. Будь-яке інше тлумачення цієї випадкової зустрічі означало б надмірне втручання у право Голови Верховного Суду брати участь у публічних заходах. Таких випадкових зустрічей не завжди можна уникнути, незважаючи на рекомендовану стриманість у приватному та публічному житті. Ввічливе привітання найвищого представника судової влади, адресоване будь-кому на публічному заході, свідчить про шанобливе ставлення судової влади до всіх і всього. Йдеться про прояв порядності та гідності, що (навіть якщо привітання адресоване учаснику судового процесу) зміцнює довіру до судової влади, а не руйнує її. Але як би реагувала громадськість, запитує Комісія, якби Голова Верховного Суду не вітався ні з ким, або вітався вибірково?

Комісія також зазначила, що в минулому вона вже розглядала справи про участь суддів у публічних заходах і займала позицію, що кодекс був порушений, але обставини цих справ були принципово іншими, оскільки це були політичні заходи.

Голова Верховного Суду не брав участі в судових процесах, пов’язаних з мером столиці (один з яких за збігом обставин закінчився наступного дня після спортивного заходу), не висловлювався публічно з цього приводу і не коментував рішення суду. Тому простий зв’язок двох подій, як це намагається представити позивач, не може означати порушення етичних принципів Кодексу. Відповідно до положень Закону «Про суди», голова суду має повноваження лише у сфері судового адміністрування і не має права впливати на рішення суддів у судових провадженнях. При вирішенні конкретних справ судді зобов’язані керуватися лише Конституцією та законом, а не вказівками свого керівництва. Із цих причин Комісія дійшла висновку, що заявлена поведінка Голови Верховного Суду не є порушенням принципів суддівської етики.

Додаткове міркування:

Позиція Комісія зрозуміла, і я не бачу причин, чому вона була б неприйнятною, особливо з огляду на специфіку ситуації, в якій відбулася обговорювана подія. Однак подібна поведінка могла б викликати більше запитань, якби в такій ситуації опинився, наприклад, звичайний суддя, який одночасно розглядає кримінальну справу проти міського голови, особливо якщо би він виніс виправдувальний вирок у цій кримінальній справі одразу наступного дня після подібної публічної зустрічі з міським головою на спортивному заході. Чи була б очікувана поведінка судді на такому заході такою ж, як поведінка голови Верховного Суду в описаному випадку? Чи можна передбачити, якою була б реакція громадськості, якби привітання судді з міським головою було таким самим, як і поведінка Голови Верховного Суду у справі, що розглядається? Чи повинен суддя уникати такої зустрічі з міським головою і яким чином він повинен це робити?

КЕЙС № 9

Незалежність, неупередженість, репутація, поведінка в особистому житті/поза службою

Факти:

Предметом цього висновку, на основі принципів, була етична оцінка публічних висловлювань судді поза роботою на тему права та функціонування судової влади.

Голова Адміністративного суду звернулася до Комісії з питань етики та доброчесності (далі - Комісія) з проханням висловити позицію щодо публічних висловлювань судді цього ж суду, висловлених у двох інтерв'ю, опублікованих у газетах «Д.О.» та «Д.С.», з точки зору дотримання принципів Кодексу суддівської етики (далі — Кодекс). При цьому вона попередньо підкреслила, що в жодному з двох випадків суддя не повідомляв її заздалегідь про те, що буде давати інтерв'ю. У зв'язку з першим інтерв'ю, даною газеті D.O., вона зазначила, що суддя, як віце-президент європейського відділення Міжнародної асоціації суддів у справах біженців, відповідав на питання, пов'язані з адміністративними та судовими процедурами щодо осіб, які шукають притулку в Словенії. В іншому інтерв'ю, даному газеті D.S., він відповідав на питання як експерт з прав людини. Темою бесіди були права людини і пов'язані з ними поточні процедури у сімейних спорах, що розглядаються Адміністративним судом. У ній суддя висловив свої думки щодо роботи і позицій Верховного Суду, а також щодо рішень, винесених Адміністративним судом. Він детально і заздалегідь визначився з правовими питаннями, які можуть бути важливими і в процедурах, в яких йому доведеться приймати рішення в майбутніх адміністративних провадженнях. Його інтерв'ю справляє враження самореклами щодо його (абсолютної) компетентності та правильності його поглядів і того, як він пояснює судові рішення. Голова суду також зазначає, що інтерв'ю було дано не для професійного юридичного видання. Вона вважає, що суддя має бути стриманим у публічних висловлюваннях, у тому числі з точки зору підкреслення власних якостей, не повинен заздалегідь визначати правові питання та ретельно обирати майданчик для інтерв'ю, особливо якщо воно стосується актуальної та делікатної теми, справи в якій ще не розглянуті.

У зв'язку з інтерв'ю, наданому газеті D.S., Голова Верховного Суду також звернувся до Комісії з питанням про його відповідність принципам Кодексу. При цьому він заявив, що Верховний Суд сприйняв висловлювання судді в конкретному інтерв'ю як тиск на його незалежність при вирішенні сімейної справи, яка є дуже суперечливою в суспільстві. Саме тоді, коли давалось інтерв'ю, Верховний Суд очолював апеляційний процес у згаданій сімейній справі. Кажуть, що суддя, який давав інтерв'ю, своїми заявами лише посилив тиск на Верховний Суд, який і без того перебуває під сильним громадським та політичним тиском. Голова Верховного Суду підкреслив, що Верховний Суд усвідомлює, що внутрішня критика судової влади як форма самоаналізу іноді є необхідною, але навіть у таких випадках судді повинні підтримувати належний рівень комунікації та забезпечувати повагу до незалежності судової влади. У цьому інтерв'ю суддя критикував Верховний Суд за те, що він обмежується застосуванням закону в адміністративному спорі, у випадках, коли вирішується питання захисту конституційних прав; що верховні судді не знають і не застосовують право ЄС (Європейського Союзу) і міжнародне право прав людини; і що в минулому Верховний Суд найчастіше виносив рішення на користь

своєї країни, що могло викликати у громадськості відчуття упередженості з боку вищого суду країни. Водночас, в цьому інтерв'ю суддя також прямо згадав справу, в якій він сам прийняв рішення в ролі судді-доповідача, а Верховний Суд скасував це рішення як явно незаконне. Короткий зміст інтерв'ю, опублікованого в D.O.:

- Суддя представляє роботу Міжнародної асоціації суддів у справах біженців, в якій він є віце-президентом європейського відділення цієї асоціації.
- Він дає свої відповіді як з точки зору представника міжнародної асоціації, так і з точки зору судді.
- Роз'яснює взаємозв'язок між правом ЄС та національним законодавством держав-членів ЄС щодо питань притулку (сфера розсуду держав-членів).
- Пояснює зміст чинного законодавства про надання притулку та те, як його слід розуміти з точки зору права ЄС.
- Критично висловлює думку, що в словенській судовій системі використання права ЄС та практики судів ЄС і Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) не є поширеним (серед суддів).
- Звертає увагу на незалежне і професійне ставлення судді, який розглядає справи про надання притулку.
- Крім того, вказує на те, що судова влада повинна орієнтуватись на якість роботи по-іншому. Адже незалежним може бути лише той суддя, який є професійно обізнаним та соціально поінформованим. Тому він критично ставиться до кількісної оцінки роботи судді і віддає пріоритет якості. Він також вказує на перевантаження суддів.
- Роз'яснює, а також критикує деякі рішення Суду Європейського Союзу та ЄСПЛ (Європейського суду із прав людини) з питань надання притулку, а також критикує недоліки національного законодавства у сфері права біженців.

Короткий зміст інтерв'ю, опублікованого в D.O.:

- У ній суддя розмірковує про роль адміністративного суду у захисті прав людини. Він вважає, що вона повинна бути більш активною і не обмежуватися тільки оцінкою законності адміністративних актів.
- У зв'язку з цим він звертає увагу на різні позиції Адміністративного суду та Верховного Суду Республіки Словенія, а також на незалежну позицію судді першої інстанції, коли він стикається з іншою думкою суду апеляційної інстанції. У ньому також пояснюється, які правові можливості є у сторін, коли позиції цих судів відрізняються в конкретній справі.
- Він вказує на те, що в сімейних справах прийняття адміністративних рішень (залучення центрів соціальної роботи) часто є надто тривалим, що порушує право фізичних осіб на доступ до суду. За його словами, судовий розгляд також є занадто довгим. Водночас, ці процедури є численними та різноманітними, що вносить плутанину.
- Він не коментує відкриті сімейні справи, а пояснює загальні правові механізми сімейного судочинства.
- Він зазначає, що в базі даних судових рішень не так багато рішень, які посилаються на практику ЄСПЛ, навіть незважаючи на те, що ЄСПЛ кілька разів розглядав це питання проти Словенії. Він попереджає, що реакція судової практики на рішення ЄСПЛ не є адекватною. Суддям слід нагадувати про ці рішення, робити на їх основі аналіз і намагатися напрацювати стандарти, які могли б поліпшити ситуацію.

Аргументи захисту:

Зважаючи на часткову ідентичність фактичного підґрунтя, Комісія об'єднала обидві заяви голів судів у спільний розгляд та надіслала їх судді для надання відповіді. У своїй відповіді суддя наголосив на важливості розвинутого та якісного професійного публічного дискурсу всередині та поза межами судової влади. Він стверджував, а також підтвердив наданою електронною комунікацією з журналістами, що підійшов до обох інтерв'ю вдумливо, з особливою увагою та обережністю, щоб не коментувати те, чого не мав права коментувати, або у спосіб, який би не відповідав професійній етиці судді. Перш ніж прийняти запрошення журналістів, він перевірив в Інтернеті, хто ці два журналісти і про які теми вони пишуть. Журналістку газети D.S. він одразу направив до бази судових рішень IUS-INFO, попередив її про існування двох різних рішень Адміністративного суду та Верховного суду, а також про те, що вона не повинна висловлюватись щодо відкритих судових справ. Незважаючи на це, він неодноразово попереджав двох журналістів, що не відповідатиме на запитання, пов'язані з відкритими судовими справами. Він заздалегідь поставив обом журналістам запитання, щоб переконатися, що тема, про яку вони хотіли написати, є важливою для них і що їхні запитання будуть якісними, а також відповів на них у письмовій формі. Свою співпрацю він обумовив можливістю затвердити інтерв'ю до його публікації. Він домовився з журналістами надати йому достатньо часу для підготовки відповідей. Інтерв'ю проводилися в неробочий час у приміщенні суду. За його оцінкою, це більш підходяще місце, ніж різні кафе чи інші громадські місця. Перед інтерв'ю він також показав журналістам своє професійне резюме. Він впевнений, що обидва інтерв'ю він дав серйозним ЗМІ, аудиторія яких є широкою та освіченою. Обидві теми (криза з біженцями і законодавство про надання притулку, а також процедури, пов'язані з прийняттям рішень про користь залучення дітей у сімейних справах) були дуже актуальними для громадськості в той час. В інтерв'ю він не займав жодної конкретної правової позиції, а радше надавав загальну інформацію на актуальні теми. Свої відповіді він давав після ретельного обмірковування разом із наданням фактологічних даних. Після того, як інтерв'ю були опубліковані, він стежив за реакцією ЗМІ на них, але її не було. Однак він отримав кілька позитивних відгуків від колег-юристів. Суддя вважає, що інтерв'ю не є «роботою» в розумінні відповідних положень Закону «Про судову службу», про яку він був би зобов'язаний заздалегідь повідомити голову суду.

Рішення Комісії:

Було ухвалено висновок, на основі наступних принципів: Публічне висловлювання судді в інтерв'ю, опублікованих в газеті D.O. від ... та в газеті D.S. від ..., не суперечить суддівській етиці.

Стислий виклад аргументації рішення:

Комісія вважає, що важливо розглянути питання про те, що судді можуть або не можуть публічно та приватно заявляти або писати під час виконання своїх суддівських функцій. Професійна та особиста репутація судді є гарантією суспільної впевненості в незалежності судової влади; суспільна довіра є основою легітимності судової влади. Вона ґрунтується не на демократичному волевиявленні народу, а на незалежності та переконливості судових рішень, високому професіоналізмі та добросовісності професійної діяльності. Отже, з професійної точки зору суддя повинен діяти відповідно

до посади носія державної (судової) влади і так, як цього очікують від найвідповідальніших громадян. Він повинен виконувати свою професійну місію з обережністю, сумлінністю, старанністю та професійною увагою. Водночас, маючи бездоганну поведінку (як при виконанні суддівських обов'язків, так і в приватному житті), яку він забезпечує контрольованою поведінкою, прямотою, ввічливістю та інтелектуальною чесністю, а також захищаючи особисту гідність кожного, він повинен дбати про дотримання етичних заповідей.

Коли суддя публічно висловлюється (про себе, про своїх колег, про судові рішення, про судову владу як інституцію, про суперечливі політичні теми, надає публічну підтримку фізичним особам чи політичним кандидатам тощо), це може вплинути на якість його неупередженості та репутацію судової влади. Міжнародні рекомендації та Європейський суд із прав людини у своїх рішеннях підкреслюють, що судді повинні бути стриманими у публічних висловлюваннях і зобов'язані доносити інформацію до громадськості у поміркований і гідний спосіб, навіть якщо вона повністю відповідає дійсності. Що стосується судових справ, які вирішуються в судовому процесі, вони повинні проявляти максимально можливу розсудливість.

З іншого боку, судді мають багато цінних знань і досвіду, завдяки яким вони можуть зробити значний внесок у дискусії на теми, що мають фундаментальне значення для демократії та розвитку права. Судді найкраще знають, як працює судова система, в чому полягають її недоліки та процесуальні проблеми. Вільний потік ідей також має життєво важливе значення для існування та розвитку демократичного суспільства в цьому відношенні, або як підкреслює ЄСПЛ у своїх рішеннях: «Питання, пов'язані з функціонуванням системи правосуддя, становлять суспільний інтерес, тому дискусії щодо них, як правило, користуються високим рівнем захисту відповідно до статті 10. У цьому відношенні судді можуть зробити значний внесок у розвиток суспільства своїми знаннями та досвідом. Це особливо стосується невеликих спільнот або країн, коли невелика частина академічної сфери спеціалізується на певній правовій галузі. Внесок (усний та письмовий) досвідчених суддів у таких сферах може бути безцінним ресурсом для юридичної професії та юриспруденції, а також для громадськості та інших гілок влади. Однак, навіть висловлюючи такі думки, вони повинні бути обережними і стриманими, щоб не створювати враження лобіювання певного рішення, або вказувати, як би вони вирішили конкретну справу, якби вона потрапила на розгляд до суду.

Крім того, як і будь-яка інша людина, судді є носіями конституційного права на свободу вираження поглядів. Для будь-якого обмеження цього права має бути особливо обґрунтована причина з точки зору суспільного інтересу, або — як підкреслює ЄСПЛ у своїх рішеннях — причина, що виправдовує обмеження свободи вираження поглядів, має бути також дуже вагомою по відношенню до суддів. Обмеження права суддів на свободу вираження поглядів є виправданим лише тоді і в тій мірі, в якій це необхідно для демократичного суспільства. ЄСПЛ також попереджає, що обмеження свободи слова суддів не повинно мати негативного впливу на публічні дебати щодо ефективності та належного функціонування судової влади.

Майже не існує конкретних правил щодо того, що суддя може або не може говорити чи писати під час виконання своїх суддівських функцій. Закон і Кодекс зобов'язують суддів завжди поводитися таким чином, щоб захищати неупередженість і незалежність суду, суддівську репутацію та незалежність судової влади (положення Закону «Про судову службу» та принципи Кодексу). Судді зобов'язані зберігати в таємниці все, що вони дізнаються про клієнтів та їхні правові та фактичні відносини під час виконання своїх обов'язків, а також захищати таємницю всієї інформації, до якої не має доступу

громадськість. Вони не можуть заздалегідь публічно висловлюватися про юридичні та фактичні питання, які є предметом справи, що ще не має юридичного рішення, або справи, в якій подано заяву про надзвичайний засіб правового захисту. Однак вони можуть виконувати педагогічну, наукову, журналістську, дослідницьку або іншу подібну роботу в юридичній професії, якщо це не перешкоджає виконанню суддівських обов'язків. Все вищезазначене регулюється відповідними положеннями Закону «Про судову службу».

Нижче Комісія коротко підсумувала керівні принципи щодо позасудового (публічного та приватного) вираження суддею своїх поглядів, як вони визначені в коментарі до кодексу:

- Суддя повинен бути стриманим у публічних висловлюваннях. Він повинен ретельно обирати майданчик, на якому він представляє свої погляди, та усвідомлювати характер конкретного засобу масової інформації або заходу, на якому він висловлює свою думку — усно, письмово, художньо або через дії (наприклад, участь у публічному зібранні). Висловлення своїх поглядів у професійному юридичному журналі є більш прийнятним способом для судді, ніж написання статті в бульварній газеті.
- Висловлюючись, суддя повинен бути спокійним, не надто різким. Йому не слід використовувати нестриману, упереджену або надмірно провокаційну мову щодо питань, які він має або повинен буде вирішувати. Він також повинен бути обережним, щоб не робити двозначних, необдуманих заяв, висловлюючи свою думку (особливо усно). Навіть незначне, на перший погляд, зауваження під час публічного виступу може негативно вплинути на сприйняття його неупередженості.
- Тому більшу небезпеку для сприйняття неупередженості та репутації судді становить усне висловлення думок, під час якого суддя може припуститися необдуманих або двозначних висловлювань, які громадськість або засоби масової інформації потім вирвуть з контексту. Письмове висловлення думок є більш прийнятним способом висловлення думок, оскільки дозволяє судді ретельно обміркувати свої думки та спосіб їх висловлення.
- Суддя повинен усвідомлювати, що його висловлювання з питань права можуть створити враження, що він вже сформував думку з певного спірного питання або що він є більш прихильним до певної групи сторін. Тому, говорячи про сферу, в якій він здійснює свою судову функцію, він повинен робити це стримано і таким чином, щоб не створювалося враження, що він вже сформував тверду позицію щодо певної проблеми, яка може постати перед судом, що зробило б його нездатним вирішувати питання з повною неупередженістю.
- Важливим є також характер проблеми, щодо якої висловлюється суддя. Якщо це питання є важливим для громадськості, як підкреслює ЄСПЛ, дебати щодо нього користуються високим рівнем захисту відповідно до статті 10 ЄКПЛ, і в такому випадку обмеження права на свободу вираження поглядів має бути предметом ретельного розгляду. Публічні дебати щодо ефективності та належного функціонування судової влади відповідають суспільним інтересам, тому обмеження свободи слова суддів на такі теми не повинно мати стримуючого ефекту для них.

Комісія також підкреслила, що це не лише професійні майданчики, за допомогою яких судді можуть висловлюватись на теми, важливі для належного функціонування судової влади, правосуддя та правової системи в цілому. Не лише професія, але й (або особливо) громадськість зацікавлена в тому, щоб судова влада та правосуддя функціонували

належним чином та ефективно. Право, а разом з ним і система правосуддя, є «суспільною послугою» — одним із засобів задоволення людських потреб (особливо потреб у безпеці та приналежності). Тому розуміння громадськістю судової влади та довіра до неї, на додаток до конституційних і правових гарантій, є важливими носіями легітимності судової влади. У зв'язку з цим інтеграція судової влади в суспільство через постійний і шанобливий діалог з громадськістю та двома іншими гілками влади, як підкреслюється в міжнародних рекомендаціях, необхідна для підтримки її незалежності та легітимності, а також для сприяння необхідним змінам для підвищення ефективності судової влади.

Саме тому недоцільно, принаймні, як правило, заздалегідь визначати певний тип або певний конкретний засіб масової інформації як неналежний (етично неприйнятний) майданчик для публічних висловлювань суддів. Різні засоби масової інформації мають різні категорії читачів. Належне функціонування судової влади та правосуддя відповідає інтересам кожного, так само як і судова влада та правосуддя мають бути зацікавлені в тому, щоб усі громадяни правильно розуміли їхнє функціонування та поважали їх. Тому суддя/судова влада повинні використовувати кожну відповідну можливість, щоб допомогти громадськості зрозуміти особливості та важливість права і судової системи. Крім того, питання про те, чи є майданчик доречним і коли він є (не)доречним, має оцінюватися з урахуванням усього контексту кожної окремої ситуації. Навіть за інших обставин, належність майданчику, на якому суддя публічно висловлює свою думку, є лише однією з обставин, які необхідно враховувати при оцінці належності публічного висловлювання судді. У даному випадку не було наведено жодних обставин, які б робили газету неприйнятним засобом для інтерв'ю судді.

За оцінкою Комісії, висловлювання судді в інтерв'ю не суперечили принципам професійної етики (тобто не виходили за межі етично прийнятного) навіть за змістом і формою вираження, хоча подекуди й містили критичні зауваження щодо роботи окремих судів у системі судової влади. Суть будь-якої критики полягає у вираженні/викритті негативних аспектів певного явища, за самою природою речей, тому критика має негативний вплив на соціальний образ цього явища. Тому спрощене розуміння етики критики судової влади її ж представниками означало б, що будь-яка критика руйнує репутацію судової влади, а отже, є етично неприйнятною, чого Комісія не може підтримати. Критика — це двигун розвитку. Це те, чого не боїться "добрий господар", який прагне позитивного прогресу у своїй справі. Тому навіть у межах судової влади необхідна критична рефлексія щодо власного функціонування та адекватності судової практики, а також права в цілому.

Підставою для обох інтерв'ю були (і це також було чітко представлено в них) дуже актуальні на той час теми, що цікавили широку громадськість, — хвиля біженців і сімейні справи в контексті ефективного та коректного функціонування державних (у тому числі судових) органів у таких справах. Обидва позивачі вважали, що, даючи (друге) інтерв'ю, суддя ще більше посприяв медійному та громадському тиску, якому піддавалися всі органи, що приймали рішення у сімейній справі. Безсумнівно, писати і говорити на актуальні теми (особливо якщо вони мають критичний характер) — це свого роду тиск, але це тиск, який, з огляду на свободу вираження поглядів і її важливість у суспільстві, є законним. Лише якщо публічні висловлювання судді можна пояснити нестриманістю, упередженістю, надмірною провокативністю, двозначністю, необачністю, популізмом та/або обговоренням конкретних правових і фактичних дилем певної справи, що перебуває на розгляді, їм може бути відмовлено в легітимності та визнано сумнівними з етичної точки зору.

За оцінкою Комісії, у цій конкретній справі це було не так. Під час інтерв'ю суддя, спираючись на власний досвід роботи в суді і як президент Європейського відділення Міжнародної асоціації суддів у сфері права біженців, в цілому пояснив свою точку зору з багатьох питань, наприклад, щодо ролі судів, адекватності законодавства, його відповідності законодавству ЄС, проблем сторін у цьому зв'язку і ставлення судді. Він не дав конкретного коментаря щодо відкритої сімейної справи. Його висловлювання не були нестриманими, грубими або особистими. Його критика законодавства, судової практики та роботи судів у цій сфері не була загалом популістською та/або надто різкою. Такі питання, як незалежність суддів у судових процесах, у тому числі по відношенню до судів першої інстанції; взаємозв'язок між якістю та кількістю виконаної суддями роботи; реакція національної судової практики на рішення ЄСПЛ; правильне застосування права ЄС та розуміння рішень ЄСПЛ національними судами; роль адміністративної юстиції у захисті основоположних прав людини — це дилеми, які є актуальними в судовій системі протягом тривалого часу і які є важливими для її ефективного і належного функціонування.

За своєю природою інтерв'ю несе на собі відбиток особи, яка дає інтерв'ю, та її індивідуальних рис характеру. Пристрасть давати інтерв'ю, в якій позивач звинуватив суддю (самопіар), мала б значення для оцінки етичності поведінки судді, якби суддя відповідно до такого самопіару побудував би і зміст своїх висловлювань і манеру вираження таким чином, що він вийшов за межі етично допустимого. Аналіз окремих відповідей судді запитання журналістів та двох інтерв'ю в цілому не дає зробити такий висновок.

Також на підставі його загальних та пояснювальних відповідей не можна було зробити висновок, що він вже сформував тверду позицію щодо певного конкретного питання, яке може постати перед судом, внаслідок чого він не зможе в майбутньому вирішувати справи з повною неупередженістю.

Із наведених причин ввести Комісія ухвалила висновок, на основі принципів, щодо того, що публічне висловлювання судді у зазначених інтерв'ю не суперечить принципам незалежності, неупередженості та репутації судової влади, тобто у своєму приватному житті він не діяв несумісно з принципами Кодексу суддівської етики.

Можливі різні аспекти цієї справи:

- Цей приклад може стати гарним підґрунтям для дискусії щодо прийнятності чи сумнівності публічного образу судді. З одного боку, він дуже чітко демонструє важливість виваженої, продуманої поведінки судді на публіці, тобто коли йдеться про висловлення його приватних поглядів, навіть у сфері його професійної, суддівської діяльності. З іншого боку, з причин, викладених у загальному описі заяв до Комісії, такі заяви двох голів судів свідчать про їхній сумнів, а то й незгоду з такими публічними діями судді.
- Чи є виправданою, і якщо так, то якою мірою, професійно обґрунтована та публічно висловлена критика інших, у тому числі вищих судів у судовій системі, і якщо так, то якою мірою? Колегіальні відносини між суддями, які мають забезпечувати поважний взаємний обмін думками з професійних питань, не можуть означати обмеження критичних поглядів на ці питання. Безумовно, найбільш бажано і доцільно, щоб такі питання обговорювалися насамперед у межах судової системи і таким чином впливали на вдосконалення професійної діяльності та знань. Однак широка громадськість, не лише професійна, також має

право почути можливі різні точки зору на правові питання, які суди обговорюють у своїх рішеннях і якими вони визначають права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, які представляють цю громадськість.

- Тому (навіть) у цій справі Комісія належним чином звернула увагу на важливість постійного підвищення кваліфікації суддів, включаючи знання практики вищих судових інстанцій, ЄСПЛ та Суду ЄС. Це має бути неминучим обов'язком кожного судді, оскільки лише таким чином він може забезпечити, наскільки це можливо, виконання всіх тих очікувань, які визначені не тільки в законах, що регулюють суддівську службу, але й в етичних кодексах, призначених для регулювання роботи судді та його поведінки на службі, а також у приватному житті.

Практичні випадки, пов’язані з показниками доброчесності

Доктор Тільман Хоппе
LL.M.,
Експерт Міжнародної
організації права
розвитку

Вступ

Ці практичні випадки є навчальним матеріалом. Вони охоплюють різноманіття етичних принципів, закріплених у Бангалорських принципах, Єдиних показниках оцінювання доброчесності та професійної етики судді/кандидата на посаду судді (Україна) та Кодексі суддівської етики (Україна). Для всіх випадків наведено запропоноване рішення із зазначенням етичного принципу та основних аргументів. Там, де це можливо, рішення доповнюються витягами з оригінальних перевірок та судових рішень.

Учасники тренінгу повинні розглянути **факти** без рішень. Після початкового аналізу тренер може запропонувати учасникам проголосувати, щоб побачити, чи розділилася аудиторія. Якщо так, то обговорення можна продовжити в двох групах, які дотримуються різних поглядів, а потім провести дебати між цими двома групами.

Після такого початкового обговорення учасники могли ознайомитися з аргументами, наведеними в рішеннях органів, що здійснювали перевірку, судів та/або автора цього матеріалу. Не існує «рішень» для кожної справи з наступних причин:

- Для тренінгу з етики важливо усвідомлювати **різноманітність** відповідних аспектів та аргументів.
- Етика є дещо **суб'єктивною –** будь-хто, хто стверджує, що має «правильне» рішення, дещо не розуміє суті цього поняття. У разі наявності сумнівів етика полягає в тому, щоб проконсультуватися з іншими та дізнатися їхню точку зору.
- Ці практичні випадки є навчальними матеріалами (лише) для стимулювання **дискусій,** а не коментарями щодо справи в юридичному аналізі.

Практичні випадки не підпорядковані певному тематичному порядку, як, наприклад, Бангалорські принципи чи щось подібне. Їхній порядок відповідає тому, що автор вважає найкращою дидактичною послідовністю

У відповідних етичних принципах цитуються переважно положення **Кодексу суддівської етики** в редакції **2013 року,** оскільки більшість справ, які розглядатимуться органами, що здійснюють перевірку, протягом наступних двох років, скоріш за все, стосуватимуться порушень попереднього кодексу. Проте для порівняння та для справ, що виникли з моменту набуття чинності новим кодексом у вересні **2024** року, наводяться також відповідні положення нового Кодексу

1. «Суддя та активіст в одній справі»

1.1. Фактичні обставини

Корумповані сили донедавна міцно контролювали судову систему Молдови, що є ситуацією, яка також відома в інших країнах, таких як Албанія чи Україна. Щоб усунути корумпований орган суддівського самоврядування («Вищу раду магістратури»), кілька суддів, готових до боротьби, закликали до скликання Загальних зборів суддів (як це передбачено законом). Після того, як кілька марних спроб були заблоковані ВРМ, «опозиційні» судді спробували змусити ВРМ діяти в судовому порядку. Справа **дійшла** до Апеляційного **суду**, який визначив, що Загальні збори суддів мають бути скликані 27 вересня 2019 року.

Голова колегії з трьох суддів, яка розглядає справу в Апеляційному суді, взяв участь у цих Загальних зборах суддів 27 вересня 2019 року. Колеги попросили суддю відкрити Загальні збори «для надання їм урочистості» як голову апеляційної колегії, що уможливила скликання цих зборів.

Суддя відкрила Збори, публічно оголосила рішення, прийняте кількома днями раніше Апеляційним судом, і зачитала учасникам Зборів резолютивну частину рішення, правильно зазначивши, що воно є «остаточним і підлягає виконанню». Крім того, суддя висловила свою особисту позицію щодо ситуації в судовій системі та необхідності змін.

Суддя також зазначила, що кількість присутніх становить кворум. Потім вона запропонувала перейти до порядку денного та оголосила, що відповідно до закону необхідно обрати Голову та Секретаря Зборів. Вона запропонувала кандидатуру свого колеги на посаду Голови Зборів суддів і попросила поставити його кандидатуру на голосування та провести підрахунок голосів.

Зрештою, Зборам не вдалося усунути ВРМ, і міжнародні спостерігачі розкритикували цю внутрішню боротьбу у судовій владі, зокрема, за те, що вона поставила під загрозу майбутню міжнародну перевірку.[631] Закон про перевірку, прийнятий парламентом у 2022 році, перезапустив ВРМ, і всі кандидати на членство в ній повинні були пройти (міжнародну) перевірку.

1.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

> «Показник 4: Дотримання етичних норм
>
> Принцип: Дотримання етичних норм, демонстрація дотримання етичних норм є невід'ємною частиною діяльності суддів.
>
> Застосування: 4.8 Суддя не повинен дозволяти членам своєї родини, соціальним чи іншим стосункам певним чином впливати на його діяльність, що пов'язана зі здійсненням функції судді, а також на прийняття ним судових рішень.

631 https://md.usembassy.gov/u-s-embassy-statement-regarding-recent-developments-in-moldovas-justice-system/.

Єдині показники:

> «14. Неупередженість – здатність судді (кандидата на посаду судді) ухвалювати рішення незалежно від симпатій / антипатій, прихильності, суспільної думки та не допускати поведінки, яка може викликати обґрунтований сумнів у його безсторонності. Суддя (кандидат на посаду судді) відповідає показнику неупередженості, якщо зокрема, але не виключно: він діє відповідно до вимог законодавства, професійної етики та інших етичних норм, пов'язаних з неупередженістю [...]
>
> 14.2. Суддя (кандидат) виконував обов'язки безсторонньо та утримувався від поведінки, будь-яких дій або висловлювань, що у звичайної розсудливої людини можуть викликати сумнів щодо його неупередженості. [...]
>
> 14.5. Суддя (кандидат) вживав визначених законодавством, Кодексом суддівської етики заходів щодо врегулювання чи недопущення конфлікту інтересів та обставин, що можуть поставити під сумнів його неупередженість».

> (Роль і легітимність розділу 19 є досить сумнівною. Тим не менш, він містить позитивний погляд на участь суддів у представленні себе:
>
> «19. Під час оцінювання відповідності судді (або кандидата) критеріям доброчесності та професійної етики може враховуватися додаткова інформація, зокрема щодо: [...]
>
> - активна участь в органах суддівського, прокурорського, адвокатського та іншого професійного самоврядування, судової адміністрації, профспілкових організаціях, у тому числі в Громадській раді доброчесності»).

Кодекс суддівської етики, Україна (версія 2013-09/2024 років):

> «Стаття 10
>
> Суддя повинен виконувати обов'язки судді безсторонньо і неупереджено та утримуватися від поведінки, будь-яких дій або висловлювань, що можуть призвести до виникнення сумнівів у рівності суддів та присяжних під час здійснення правосуддя.
>
> Стаття 12
>
> Суддя має уникати публічних заяв і коментарів щодо справ, які перебувають у його / її провадженні та інших суддів, не піддавати сумніву судові рішення, що набрали законної сили. Конфіденційна інформація, отримана суддею під час виконання обов'язків, не повинна використовуватися або розголошуватися суддею з будь-якою метою, не пов'язаною з виконанням суддею повноважень».

1.3. Аргументи «відповідача»

Це було її право.

- брати участь у засіданні, оскільки вона є суддею,

- відігравати певну роль у суддівському самоврядуванні, включаючи висування інших суддів кандидатами,
- висловити свою (особисту) думку щодо стану суддівського самоврядування.

1.4. Рішення державних органів

1.4.1. Орган, що здійснює перевірку (первинна оцінка)

Ключові моменти рішення (негативний висновок щодо судді як кандидата на посаду члена ВРМ): [632]

(Порушення неупередженості)

> «Провідна роль кандидатки на Загальних зборах була неналежною, оскільки сприяла створенню враження упередженості: через роль кандидатки в апеляційному провадженні та рішення і резолюцію, на підставі яких було скликано Загальні збори, суддя сприймалася як така, що виконує своє власне рішення. Така участь неминуче викликає сумніви в неупередженості судді та підриває довіру громадськості до неупередженості судді та судової влади. Вияв упередженості або пристрасності підриває довіру суспільства до судової влади та повагу до неї».

> «Замість того, щоб пом'якшити поведінку кандидатки, запрошення [її колегами] повинно було слугувати попередженням кандидатці, що її участь намагаються використати для того, щоб перекласти імідж її посади та ролі в апеляційному рішенні, яке скликало Збори, на Загальні збори, а відтак є неналежною».

(Тяжкість)

> «Оцінюючи етичну доброчесність кандидатки у зв'язку з етичним порушенням, Комісія зазначила, що інцидент стосувався однієї події, однак він був дуже публічним і мав місце в контексті суддівського самоврядування, яке має здійснюватися Загальними зборами. Тому Комісія вважає це серйозним порушенням правил етики та професійної поведінки суддів у розумінні [...] [закону про проведення перевірки]. Комісія була стурбована відсутністю усвідомлення кандидаткою будь-яких негативних етичних наслідків своєї поведінки».

1.4.2. Окрема думка

Один з національних членів (висунутий опозиційною партією в Парламенті) органу, що здійснює перевірку, висловив свою незгоду таким чином: [633]

> «З метою оцінки поведінки цієї кандидатки, пов'язаної з аспектом етичної доброчесності, я вважаю, що присутність, дії та роль, взяті на себе цією суддею на Загальних зборах суддів щодо комісії із проведення попередньої перевірки, що відбулися 27 вересня 2019 року, відбулися у повній

[632] https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/01/Рішення-BOSTAN-redacted.pdf.
[633] https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/01/Окрема думка-BOSTAN.pdf.

відповідності до положень Закону 514/1995 і не свідчать про етичні порушення».

Член подав у відставку приблизно через 10 місяців на знак протесту проти рішень органу, що здійснює перевірку.

1.4.3. Верховний Суд

Ключові моменти рішення про скасування негативного висновку органу, який проводив перевірку; рішення Верховного Суду (колегії суддів, які ще не пройшли перевірку) були сприйняті багатьма зацікавленими сторонами, орієнтованими на реформи, як «помста» за перевірку: [634]

(Порушення неупередженості)

«Практика ЄСПЛ має значення в цьому контексті, оскільки вона наголошує на тому, що відсутність незалежності або неупередженості органу, який приймає рішення, або порушення цим органом основоположної процесуальної гарантії не може означати **порушення статті 6** §1, якщо рішення підлягало подальшому контролю з боку судового органу, який мав повну юрисдикцію і забезпечив гарантії, передбачені статтею 6 §1, таким чином компенсуючи початкове порушення (Де Хаан проти Нідерландів, §§ 52-55; Кромптон проти Сполученого Королівства, §79). Тому питання неупередженості одного судді, а також питання явної упередженості можна обговорювати лише під час **слухання** справи».

«Дії позивача під час проведення позачергових Загальних зборів суддів прямо випливають із закону, оскільки скликання зборів повністю виконало судове рішення, яким Вища рада магістратури була зобов'язана прийняти рішення про скликання позачергових Загальних зборів суддів».

(Тяжкість)

«Тому Спеціальна колегія [Верховного Суду] **не може** погодитися з висновками Комісії із проведення попередньої перевірки про те, що факт участі кандидата у Загальних зборах суддів викликає **серйозні сумніви** щодо відповідності кандидата критерію етичної доброчесності відповідно до статті 8(2)(a) Закону № 26/2022".

«Спеціальна колегія наголошує на тому, що поняття «**серйозно**», «протиправний» та «необґрунтований» зі статті 8(2)(a) Закону № 26/2022 за своєю природою є невизначеними правовими поняттями, які **не** надають **дискреційних** повноважень Комісії із проведення попередньої перевірки, а зобов'язують її здійснювати комплексне та ретельне тлумачення положення в контексті серйозних порушень правил етики та професійної поведінки, тоді як у цій справі Комісія коротко зазначила, що дії кандидата є серйозним порушенням правил етики та професійної поведінки судді. [...] Спеціальна колегія вважає, що Комісія із проведення попередньої перевірки **не** проаналізувала та не обґрунтувала **законну** мету прийнятого рішення».

[634] https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/08/SCJ_Decision_Bostan_Final_ENG.pdf.

1.4.4. Орган, що проводить перевірку (поновлена оцінка)

> «З огляду на рішення спеціальної колегії ВС та інформацію, оцінену під час поновленого оцінювання, Комісія **не включає** це питання до свого рішення про проходження чи не проходження кандидатом оцінювання під час повторного оцінювання. Водночас Комісія не може погодитися з висновком спеціальної колегії ВС про те, що поведінка кандидата не відхиляється від етичних стандартів [...]. Комісія вважає, що **змішування ролей** між суддею та органом, відповідальним за виконання судового рішення, підриває принципи неупередженості, доброчесності та об'єктивності суддів (із відповідними змінами, «Кіпріану проти Кіпру» [ВП], № 73797/01, п. 173, ЄСПЛ 2005-XIII, «Делі проти Республіки Молдова», № 42010/06, п. 43, 22 жовтня 2019 року)».[635]

У двох згаданих рішеннях зазначено:

> «Особливий статус **адвокатів** надає їм центральне місце у здійсненні правосуддя як посередникам між суспільством та судами. Така позиція пояснює звичайні обмеження на поведінку членів адвокатури. Зважаючи на ключову роль адвокатів у цій сфері, законно очікувати, що вони сприятимуть належному здійсненню правосуддя і, таким чином, підтримуватимуть суспільну довіру до нього [...].» (Кіпріану, § 173).

> «Суд розглядав питання дотримання принципу неупередженості у низці справ про неповагу до суду, де один і той самий **суддя** приймав рішення про **притягнення до кримінальної відповідальності**, розглядав питання, що виникали у зв'язку з поведінкою позивача, визначав його **вину** та призначав міру покарання. Суд підкреслив, що в такій ситуації **плутанина ролей** між позивачем, свідком, прокурором і суддею може, очевидно, викликати об'єктивно обґрунтовані побоювання щодо відповідності провадження перевіреному часом принципу, згідно з яким ніхто не може бути суддею у власній справі, і, відповідно, щодо неупередженості суддівського корпусу [...].» (Делі, § 43).

Залишається **незрозумілим,** яке відношення згадані рішення мають до плутанини між цими двома ролями. Крім того, незрозуміло, як орган, що проводить перевірку, вбачає аналогію між цими двома справами ЄСПЛ та справою, що розглядається: суддя, яка проходила перевірку, ніколи не подавала оскарження до свого власного суду (скаргу), не виступала в якості свідка або прокурора; іншими словами, вона ніколи не виступала в двох ролях в рамках однієї і тієї ж процедури/судового процесу. Крім того, кожен суддя в Молдові прийняв би рішення «у своїй власній справі», оскільки Загальні збори за своєю природою стосуються всіх суддів. Крім того, аргументація органу, що проводить перевірку, містить багато посилань на європейські стандарти та практику ЄСПЛ, а також на громіздкі «аналогії». Вражає те, що ключова справа ЄСПЛ відсутня, що змушує деяких зацікавлених осіб задаватися питанням, чи був орган, який проводив перевірку, у свою чергу, неупередженим. ЄСПЛ не виявив відсутності неупередженості у випадку, коли присяжний **після винесення вироку** прокоментував справу в інтерв'ю з газетою:

> «Якщо оскаржувані зауваження дійсно відображають негативне сприйняття справи обвинуваченого, то, прочитавши інтерв'ю в цілому, Суд вважає, що **не можна** зробити **висновок** про те, що присяжний, про якого йде мова, розпочав судовий розгляд з упередженим уявленням про

[635] https://vetting.md/wp-content/uploads/2024/01/ResEval-Decision_A.-BOSTAN.pdf.

вину позивача, а не сформував це переконання під час провадження». («Боде проти Бельгії», 2017 рік, § 30)

Єдина аналогія, необхідна для цього прецедентного права, полягає в тому, щоб застосувати його до судді, а не до присяжних. Оскільки саме присяжні винесли обвинуваченому обвинувальний вирок, аналогія з суддею очевидна.

1.5. Подальші запитання

1.5.1. Порушення

- Комісія не звернула уваги на надзвичайні обставини справи, поставивши питання про упередженість як таке:
    - Судова влада – як ключовий елемент принципу верховенства права в Молдові – перебувала у настільки надзвичайному стані, що законодавець використав це як аргумент для прийняття у 2022 році закону про позачергову (міжнародну) перевірку.
    - Судді, які мали сміливість протистояти корумпованій системі, були рідкістю, а ризик помсти був високим. Таким чином, існувала надзвичайна потреба в тому, щоб вона втрутилася.
    - Суддя лише намагалася досягти того ж результату, що й законодавець через кілька років.
    - Комісія, якій доручено завершити перезавантаження ВРМ, сприймаються як покарання за активне витіснення тієї самої ВРМ.
- Комісія не звернула уваги на те, що суддя висловила свою (особисту) думку **після** ухвалення рішення. Якби вона зробила це до винесення рішення, вона була б явно упередженою. Вона зробила це лише після ухвалення рішення.
- Чи може бути різниця між її **особистою** та професійною **думкою,** як натякає Комісія? Рішення торкнулося всіх суддів Молдови, і жоден суддя не може не мати власної думки щодо цієї справи.
- Суддя не виконувала власне рішення заради **власної** вигоди, а радше в інтересах суддівського самоврядування. Той факт, що скликання Загальних зборів викликало значні суперечки серед суддів (у дуже корумпованому середовищі), не змінює професійного характеру цього рішення.
- Аргумент Верховного Суду про те, що ймовірна упередженість судді не становила порушення статті 6 ЄКПЛ, не має значення. Верховний Суд порівнює яблука та апельсини: не вся поведінка, допустима в контексті статті 6 ЄКПЛ, є етичною, і не вся поведінка, що становить порушення статті 6 ЄКПЛ, є неетичною.

1.5.2. Тяжкість

- Єдиним аргументом Комісії на користь того, що ця поведінка є «серйозним» етичним порушенням, є те, що вона була продемонстрована «**дуже публічно**». Можна поставити під сумнів логіку цього – чи було б це менш серйозним, якби це сталося за зачиненими дверима? Напевно, ні.
- Той факт, що вона «відбулася в контексті суддівського самоврядування», сам по собі є лише повторенням фактів. Комісія, можливо, мала на увазі, що дія мала

значний вплив на **важливу подію.** Але тут є і плюси, і мінуси: рішення не вплинуло на третіх осіб, а лише на саму судову систему. Якби судді не погодилися з цим рішенням, вони могли б бойкотувати Загальні збори. Водночас, можна стверджувати, що це рішення змусило суддів з'явитися на Загальні збори, щоб переконатися, що їхні голоси будуть враховані. Крім того, Загальні збори є важливою подією в правовій державі, де панує верховенство права.

- Після висновку про те, що вона вважає дії судді «серйозним порушенням правил етики», Комісія додала, що вона «занепокоєна **відсутністю усвідомлення** кандидатом [суддею] будь-яких негативних етичних наслідків своєї поведінки». Як це пов'язано з тяжкістю вчиненого діяння?
    - Наступні моменти свідчать проти релевантності цього «додатку» в аргументації Комісії:
        - Її відсутність усвідомлення присутня сьогодні, тоді як її дії були в минулому.
        - Бути «занепокоєним» – це розпливчасте твердження, що виражає радше нездатність пояснити, що і чому викликає це відчуття.
    - Про релевантність цього «додатку» свідчать такі моменти:
        - Якби суддя висловила жаль з приводу своїх дій, **недбалий** нагляд у той час є більш вірогідним, ніж якщо суддя стверджувала і стверджує, що була правою.
        - Однак слід діяти обережно. У процесі перевірки суддя опинилася в непростій ситуації: якщо вона не виявляє жалю, Комісія може, як це й сталося, розцінити це як ознаку відсутності етичної саморефлексії. Водночас, якби вона висловила жаль, Комісії було б легше обґрунтувати негативний висновок, посилаючись на те, що кандидатка фактично визнала правомірність зауважень. Можлива стратегія могла б полягати в тому, щоб представити ситуацію як «прикру», погодитися з тим, що було б «мудріше» діяти інакше, але стверджувати, що ситуація не була «серйозною».

1.6. Оціночна схема для аналізу етичних порушень

Крок оцінювання	Застосування до конкретного випадку
1. Етичний обов'язок?	Неупередженість: уникати враження упередженості після винесення рішення
2. Порушення?	Спірне (можна трактувати по-різному)
3. Намір?	Відсутній намір; скоріше необережність або недбалість
4. Пом'якшувальні обставини?	Надзвичайна ситуація, добрі наміри
5. Ступінь тяжкості	Швидше ні — етичне зобов’язання не настільки вагоме, як висловлення особистої думки до винесення рішення; порушення спірне, намір — незначний, наявні пом’якшуючі обставин

1.7. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

Напевно, справедливо буде сказати, що такі дії можуть призвести лише до негативної оцінки кандидата, але не посадової особи.

2. «Смертельне перевищення швидкості - етичне порушення?»

2.1. Фактичні обставини

Суддя їде на своєму автомобілі вночі по бездоріжжю темною дорогою без ліхтарів. За 100 метрів до початку села його машина врізається в кінний віз, який намагався перетнути вулицю на перехресті. З 4 осіб, що знаходилися на підводі, троє **гинуть**, а один отримує важкі поранення. Темний кінний віз має лише ліхтарі та світловідбивачі спереду та ззаду, де їх не можуть побачити водії, які перетинають дорогу по вертикалі. Водій возу (який тримає віжки) п'яний.

Призначений судом експерт аналізує ситуацію для прокуратури. Експерт дійшов висновку, що автомобіль судді, швидше за все, рухався зі швидкістю щонайменше 78 км/год, тоді як дозволена швидкість становила лише 70 км/год. Крім того, експерт вважає ймовірним, що суддя **міг би уникнути** аварії або деяких з її серйозних наслідків, якби дотримувався швидкісного режиму. Перевищення швидкості на 5-10 км/год тягне за собою штраф у розмірі, еквівалентному 20 євро. Хоча не можна виключати, що суддя перевищив швидкість більш ніж на 8 км/год, немає жодних ознак і технічно немає способу довести це. Однак не можна з упевненістю виключити, що суддя перевищив швидкість більш ніж на 25 км/год (95 км/год).

Немає жодних ознак того, що суддя порушував будь-які інші правила дорожнього руху або не виявив необхідної сумлінності. У судді було лише одне незначне порушення правил дорожнього руху 10 років тому. Експерти дійшли висновку, що кінний віз не повинен був перетинати вулицю в той момент і, швидше за все, **не помітив** світло фар автомобіля, що наближався, або все одно пішов на ризик.

Справа викликала величезний **суспільний резонанс,** багато хто підозрює, що судова система покриває суддю, тим більше, що потерпілі належать до вразливої групи (спільнота ромів); однак жодне з цих звинувачень не може бути доведене.

2.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

> «Показник 4: Дотримання етичних норм
>
> Принцип: Дотримання етичних норм, демонстрація дотримання етичних норм є невід'ємною частиною діяльності суддів.
>
> Застосування: 4.1 Суддя дотримується етичних норм, не допускаючи прояву некоректної поведінки при здійсненні будь-якої діяльності, що пов'язана з його посадою».

Єдині показники:

> «17. Дотримання етичних стандартів та бездоганна поведінка у професійній діяльності та особистому житті – неухильне дотримання суддею (кандидатом на посаду судді) професійних етичних та загальновизнаних моральних правил поведінки у професійній діяльності

та особистому житті. Суддя (кандидат на посаду судді) відповідає цьому показнику, якщо він, зокрема, але не виключно: перебуваючи в нинішньому або будь-якому попередньому статусі, діяв відповідно до правил професійної етики та інших етичних норм, не вчиняв будь-яких дій, що могли / можуть завдати шкоди авторитету правосуддя.

17.1. Суддя (кандидат) дотримувався етичних норм, не допускаючи поведінки, яка могла викликати обґрунтований сумнів у звичайної розсудливої людини, зокрема, що він здатний виконувати свої обов'язки чесно, неупереджено, незалежно й компетентно.

Кодекс суддівської етики, Україна (версія 2013-09/2024 років):

«Стаття 1

Суддя як носій судової влади повинен бути прикладом неухильного дотримання принципу верховенства права і вимог закону, присяги судді. Суддя має усвідомлювати постійну увагу суспільства та демонструвати високі стандарти поведінки з метою зміцнення довіри до судової влади та утвердження авторитету правосуддя.

Стаття 3

Суддя має докладати зусиль, щоб на думку звичайної розсудливої людини його поведінка відповідала високому статусу посади та не викликала обґрунтованих сумнівів у його доброчесності».

2.3. Аргументи

2.3.1. Порушення

Перевищення швидкості є порушенням правил дорожнього руху. Порушення суперечить бездоганній поведінці.

2.3.2. Тягар доказування

Чи повинен суддя нести тягар доказування щодо того, що він не перевищував швидкість більше ніж на 8 км/год? Це здається дивним:

- Для перенесення тягаря доказування потрібні певні **ознаки** того, що порушення мало місце, наприклад, свідчення свідків або сліди заносу.
- Сумнівно, чи можливе перенесення тягаря доказування, якщо об'єктивно **неможливо** довести або спростувати будь-яке порушення.

Перевищення швидкості на 8 км/год є необхідним робочим припущенням у цьому випадку.

2.3.3. Тяжкість

Аргументи «за»:

- **Вбивство** або заподіяння серйозної шкоди людям в принципі є серйозним порушенням.
- Перевищення швидкості на 8 км/год є серйозним порушенням, якщо воно призводить до **тяжких тілесних ушкоджень** або смерті.

- Цілком ймовірно, що суддю **буде притягнуто до кримінальної відповідальності** за вбивство з необережності 3 осіб. Якщо (більш сувора) кримінальна відповідальність є вірогідною, то (більш слабка) етична відповідальність має бути ще більш вірогідною.

Аргументи проти:

- Перевищення швидкості на 8 км/год не є серйозним порушенням як таким (якщо це лише **один випадок за** багато років).
- Якби суддя не перевищив швидкість, ніхто **не знайшов би** етичного порушення «тільки тому, що» він **убив** 3 осіб.
- Незначне порушення не може стати серйозним лише тому, що **третя сторона** «стає на заваді» за чистим збігом обставин. Інакше кажучи, серйозність порушення не може залежати виключно від випадкового втручання третьої сторони. Інакше кажучи: етичне ставлення судді є однаковим, незалежно від того, стоїть віз на дорозі чи ні.
- Кримінальна відповідальність і перевірка мають **різні цілі.** Кримінальна відповідальність слугує правосуддю (або підзвітності, каяттю, сатисфакції тощо) та запобіганню злочинам, тоді як перевірка намагається виявити кандидатів з правильною позицією (або посадових осіб з неправильною позицією). Таким чином, може існувати кримінальна відповідальність, але при цьому суддя може отримати позитивний результат перевірки.

2.4. Презумпція невинуватості

Переслідування судді, як це часто буває, тягнеться місяцями (і роками). Чи може орган, що здійснює перевірку, прийняти рішення щодо судді **до** завершення кримінального переслідування?

Негативна перевірка може вплинути на презумпцію невинуватості в подальшому кримінальному провадженні, як зазначив ЄСПЛ щодо впливу дисциплінарного рішення на кримінальне провадження.

> «Таким чином, коли адміністративні суди переглядали звільнення позивача, остаточного рішення у кримінальному провадженні ще не було винесено. Інакше кажучи, початкове право позивача **вважатися невинуватим,** поки його вину не буде доведено в контексті кримінального обвинувачення проти нього залишалося чинним відповідно до першого аспекту частини 2 статті 6 Конвенції».[636]

2.5. Оціночна схема для аналізу етичних порушень

Версія I – обмеження швидкості:

Крок оцінювання	Застосування до конкретного випадку
1. Етичний обов'язок?	Дотримання швидкісного режиму (бездоганна поведінка)
2. Порушення?	Так.
3. Намір?	Умисел чи недбалість

[636] Кемаль Кошкун проти Туреччини, 28 березня 2017 року, 45028/07, § 44.

4. Пом'якшувальні обставини?	-
5. Ступінь тяжкості	Незначне правопорушення/порушення швидкісного режиму, можливо, ненавмисно

Версія II – вбивство з необережності:

Етап тестування	Застосування до справи
1. Етичний обов'язок?	Прояв турботи про людське життя
2. Порушення?	Так.
3. Намір?	Ні, незначна недбалість (пов'язана з життям людини)
4. Пом'якшувальні обставини?	Несприятливі обставини (відсутність видимих ліхтарів на возі; втручання водія возу; перешкоди з боку водія возу)
5. Ступінь тяжкості	Серйозне етичне зобов'язання, незначне порушення швидкісного режиму, незначна недбалість, несприятливий збіг обставин.

2.6. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

Напевно, справедливо буде сказати, що такі дії можуть призвести лише до негативної оцінки кандидата, але не посадової особи.

3. «Пропозиція хабаря була незаконною пасткою»

3.1. Фактичні обставини

У 2001 році суддя отримав хабар від офіцера під прикриттям. Причини цієї операції під прикриттям незрозумілі. Суддя взяв хабар і не повідомив про це. У січні 2001 року проти судді було порушено кримінальне провадження за фактом отримання хабаря, а в лютому 2001 року його було відсторонено від роботи. Прокуратура (правильно) встановила, що пропозиція хабаря була актом провокації і що відповідно до практики ЄСПЛ суддя не може бути притягнутий до відповідальності. У жовтні 2001 року кримінальне провадження було закрито, а суддю поновлено на посаді.

Питання 1: Чи може **перевірка** враховувати інцидент, незважаючи на провокацію?
Питання 2: Чи відіграє роль той факт, що це було понад 23 роки тому?

3.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

> «Показник 3: Чесність та непідкупність (доброчесність)
>
> Принцип: Чесність та непідкупність є необхідними умовами для належного виконання суддею своїх обов’язків.
>
> Застосування: 3.1 Суддя демонструє поведінку, бездоганну навіть з точки зору стороннього спостерігача».

Єдині показники:

«16. **Непідкупність** – здатність судді (кандидата на посаду судді) протистояти спробам вплинути на ухвалення ним рішення шляхом надання або пропозиції надання неправомірної вигоди чи інших переваг для нього або його близьких осіб. Суддя (кандидат на посаду судді) відповідає показнику непідкупності, якщо він, зокрема, але не виключно: діє відповідно до вимог закону, професійної етики та інших етичних норм, пов'язаних з непідкупністю.

16.1. Суддя (кандидат) не вчиняв дій, що мають ознаки **корупційного** правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією».

Кодекс суддівської етики, Україна (версія 2013-09/2024 років):

«Стаття 2

Суддя має уникати конфлікту інтересів, проявляти стійкість до будь-якого тиску або втручання у діяльність, пов'язану зі здійсненням правосуддя, та бути незалежним у процесі прийняття рішень. Суддя не може використовувати своє посадове становище в особистих інтересах чи в інтересах третіх осіб.

Стаття 6

Суддя повинен здійснювати правосуддя незалежно, виходячи виключно з обставин, установлених під час розгляду справи, за своїм внутрішнім переконанням, керуючись верховенством права, що є гарантією справедливого розгляду справи в суді, незважаючи на будь-які **зовнішні втручання, впливи**, стимули, загрози або публічну критику».

3.3. Релевантність для перевірки

Аргумент проти:

- Провокація – це питання **кримінальної** частини статті 6 ЄКПЛ, яка забороняє будь-яке переслідування.
- Допущення провокацій при перевірці може **відкрити двері** для нових провокацій у кримінальних справах.

Аргумент проти:

- Провокація – це питання в контексті кримінального провадження. Кримінальна частина статті 6 ЄКПЛ не поширюється на **дисциплінарні** провадження (у тому числі звільнення),[637] перевірку посадових осіб, не кажучи вже про перевірку кандидатів.

[637] ЄСПЛ, Олександр Волков проти України, заява № 21722/11, §§ 93-95, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-115871: «Санкція, застосована до позивача, була класичним дисциплінарним заходом за професійний проступок і, з точки зору національного законодавства, протиставлялася кримінально-правовим санкціям за ухвалення суддею завідомо неправосудного рішення [...]. Тут також доречно зазначити, що звільнення позивача з посади судді формально не перешкоджало йому займатися юридичною практикою в іншій якості в рамках юридичної професії. [...] З огляду на вищевикладене, Суд вважає, що факти цієї справи не дають підстав для висновку, що справа про звільнення позивача пов'язана з визначенням кримінального обвинувачення у розумінні статті 6 Конвенції. Відповідно, ця стаття не може бути застосована в її кримінальній частині».

- Провокація (в розумних межах) дозволена для перевірки **кандидатів.** Не існує прецедентного права, яке б забороняло провокацію в цьому контексті. Це може бути чудовим інструментом перевірки, залежно від того, кого ви запитаєте.
- Що стосується посадових осіб, то **ЄСПЛ** підтвердив відповідність ЄКПЛ обвинувального вироку для поліцейського, хоча його спровокували вимагати хабар у рамках «перевірки на доброчесність».[638]

3.4. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

Отримання хабаря є серйозним порушенням і тому може розглядатися як для кандидатів, так і для посадових осіб.

4. "Мені довелося захищатися публічно"

4.1. Фактичні обставини

У 2021 році суддя першої інстанції, який одночасно був кандидатом на проходження процедури перевірки доброчесності, розглядав незвичну справу. Тимчасовий голова органу суддівського самоврядування звільнив голову Апеляційного суду указом (замість передбаченого Конституцією рішення пленарного засідання) і призначив нового голову. Як і передбачено Конституцією, указ набрав чинності після підписання Президентом Республіки. Звільнений голова Апеляційного суду подав позов до Президента Республіки, оскаржуючи указ про своє звільнення. Суд першої інстанції поновив його на посаді, тим самим ухваливши рішення проти Президента Республіки. Це відбулося на тлі гострих політичних дебатів навколо судової реформи.

Після винесення рішення працівник служби національної безпеки подав скаргу проти судді-кандидата на проходження перевірки. Скаргу було направлено до кількох державних органів, включаючи орган суддівського самоврядування та правоохоронні структури. У скарзі йшлося про те, що суддя перевищив свої повноваження, та виніс рішення поза межами закону. Крім того, стверджувалося, що суддя мав конфлікт інтересів, оскільки його батько мав давні ділові відносини з дядьком поновленого голови Апеляційного суду. Скарга потрапила до ЗМІ. Кандидата публічно запитали про звинувачення з боку служби безпеки. У відповідь він зробив таку заяву для преси, яку згодом широко поширили національні медіа:

> "Я ознайомився зі скаргою служби внутрішньої безпеки. Насправді я вважаю її залякуванням і вже зазначав, що цей представник служби безпеки має багатий досвід тиску на суддів. Саме він працював прокурором у період ‘захопленої держави’ — саме він висував звинувачення проти судді, яка нині є суддею Конституційного суду, і хвалився, що має докази її вини. Ми всі знаємо, чим закінчилася та справа — виправдувальним вироком. То кому цей працівник служби внутрішньої безпеки служив тоді, і кому служить зараз? Це вже інше питання.
>
> Ніякого конфлікту інтересів не було, бо закон тут абсолютно однозначний. Шкода, що цей працівник СБ цього не знає, хоча представники служби безпеки зазвичай приходять на засідання підготовленими й знайомими з

[638] ЄСПЛ, "Ротару проти Румунії" (Rotaru v. Roumanie) (доступно лише французькою мовою), заява № 27797/10, http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-144328.

правовими нормами. До того ж, у нього є особистий інтерес — раніше він працював в офісі Президента Республіки. Моє рішення обґрунтоване, але ніхто, здається, не прочитав його, щоб перевірити, де саме були ті ‘перевищення’, на які вказують служба безпеки і голова Верховного суду. Я працював у юридичній компанії, яка належала моєму батькові — і що з того? Закон чітко визначає, що таке конфлікт інтересів. Чи, може, нам слід припустити, що мій батько почав працювати 40 років тому лише для того, щоб я сьогодні виніс рішення на користь голови Апеляційного суду? Де логіка? Якщо представник СБ хоче говорити про зловживання владою, нехай спочатку розбереться, як тимчасовий голова судового органу призначив нового голову Апеляційного суду указом, а не через рішення пленуму. Якщо це не зловживання, тоді я не знаю, що ним є".

Жодна з осіб, згаданих у заяві судді, не зверталася зі скаргами до жодного державного органу. На початку 2022 року дисциплінарна колегія суддівського самоврядування винесла судді попередження. Після оскарження попередження було скасовано пленумом цього органу.

4.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

Цінність 3: Доброчесність

Принцип: Доброчесність є необхідною умовою належного виконання суддівських повноважень.

Практичне застосування 3.1: Суддя повинен поводитися так, щоб з позиції розсудливої сторонньої особи його поведінка була бездоганною

Цінність 4: Пристойність

Принцип: Пристойність і враження пристойності є необхідними для здійснення всіх видів діяльності судді. [...]

Практичне застосування 4.6: Суддя, як і будь-який інший громадянин, має право на свободу вираження поглядів, віросповідання, об’єднання та мирних зібрань. Проте, здійснюючи ці права, суддя повинен завжди поводитися так, аби зберегти гідність суддівської посади, а також неупередженість і незалежність судової влади.

Уніфіковані індикатори:

17. Дотримання етичних стандартів та бездоганна поведінка в професійному та особистому житті означають суворе дотримання суддею (або кандидатом) професійних норм етики та загальновизнаних моральних стандартів поведінки.

Суддя (кандидат) відповідає цьому індикатору, якщо у своєму нинішньому або попередньому статусі він діяв відповідно до правил професійної етики та інших норм, не допускав дій, які можуть завдати шкоди авторитету судової влади, зокрема (але не обмежуючись) таких, що:

17.1. Порушували етичні стандарти та могли викликати у пересічного розсудливого спостерігача сумнів у здатності судді (кандидата) сумлінно, неупереджено, незалежно та компетентно виконувати свої обов’язки.

Кодекс суддівської етики України (редакція від вересня 2013 р. / оновлення 2024 р.):

> Стаття 12
>
> Судді заборонено робити публічні заяви або коментарі у ЗМІ щодо справ, які ще не розглянуті остаточно, а також ставити під сумнів рішення, що набрали законної сили. Суддя не має права розголошувати інформацію, яка стала йому/їй відома під час розгляду справи.

4.3. Аргументи

Аргументи на користь кандидата:

- Кодекс суддівської етики, Бангалорські принципи суддівської поведінки, а також стаття 10 ЄКПЛ гарантують суддям право на свободу вираження поглядів.
- Коментарі кандидата не стосувалися сторін справ, які він розглядав або розглядає.
- Кандидат не використовував конфіденційну чи службову інформацію — лише дані з відкритих джерел.
- Обвинувачення проти нього мали особистий характер і були серйозними.
- Кандидат опинився у центрі суспільної уваги, оскільки справа мала гучний характер.
- Скарга викликає сумніви і виглядає надмірною: чимало зацікавлених сторін могли оскаржити рішення суду, однак зробила це саме Служба безпеки, яка безпосередньо не була стороною справи.
- Ймовірне злиття скарги в медіа було здійснене самим агентом СБ, і точно не кандидатом.
- Жодна особа, згадана у заяві кандидата, не зверталася зі скаргою до жодного державного органу.
- Єдина дисциплінарна санкція, застосована до кандидата — попередження, яке згодом було скасовано. Навіть у разі визнання порушення етики — воно не є серйозним.
- У країнах з перехідною демократією судді часто зазнають тиску, спостерігаються невдалі спроби судової реформи або контроль над судами з боку корумпованих кіл. Це може призводити до високого рівня незадоволення серед суддів і, як наслідок, до гостріших публічних висловлювань. Контекст може мати значення для визначення того, чи досягає порушення порогу серйозності.
- Потенційне порушення стосується не корупції, а лише питань гідності посади. Хабар, брехня в декларації чи ухилення від сплати податків — це серйозні порушення, на відміну від різких публічних висловлювань.

Аргументи проти кандидата:

- Заява кандидата не обмежилася сухим фактажем або роз’ясненням власної позиції::
    - Судове рішення обґрунтоване й законне, як випливає з самого тексту рішення.

- Згаданий потенційний конфлікт інтересів далеко не підпадає під законодавче визначення.
- Жодна зі сторін, реально зацікавлених у рішенні суду, не подавала скарг.

- Замість цього кандидат:
  - Висував звинувачення на адресу третіх осіб (тимчасового голови суддівського самоврядування, працівника СБ).
  - Використовував саркастичний тон (“Шкода, що представник СБ цього не знає”; “Якщо це не зловживання владою, то я не знаю, що тоді є”).
  - Переходив у контрнаступ, згадуючи випадки, не пов’язані зі справою чи скаргою (наприклад, зловживання владою з боку голови самоврядного органу).
  - Публічно критикував колегу (хоч і не у зв’язку з його судовими повноваженнями).
- Первинне дисциплінарне стягнення у вигляді попередження вже саме по собі свідчить про порушення етики.
- Кандидат не звернувся до органів суддівського самоврядування за захистом у відповідь на ймовірні спроби тиску на суд.
- Він подав скаргу до Служби безпеки лише після того, як зробив публічну заяву.
- Наявність складного або ворожого середовища у судовій системі не виправдовує порушення етичних стандартів. Навпаки, саме дотримання етичних норм сприяє відновленню довіри до правосуддя.

4.4. Рішення державних органів

4.4.1. Рішення органу з перевірки доброчесності (попередня оцінка)

Комісія не погодилася з тим, що висловлювання кандидата щодо наявності або відсутності конфлікту інтересів і того, чи мав він право розглядати справу, не є коментарями щодо змісту справи. Це сформульовано складно, але йдеться про те, що кандидат не мав права коментувати справу, яка ще не була остаточно розглянута, оскільки вона могла бути оскаржена.

Крім того, Комісія дійшла висновку, що зауваження кандидата щодо поведінки представника СБ у справі іншого судді, коли той був прокурором, а також його звинувачення у «узурпації влади» з боку тимчасового голови органу суддівського самоврядування — були необґрунтованими і надмірними. Кандидат не зміг переконливо пояснити, як ці коментарі пов’язані зі змістом скарги проти нього. Єдиною причиною, яку він назвав, було те, що його самозахист нібито виправдовує контрзвинувачення. Комісія не погодилася з цим і визнала такі висловлювання безпідставними, образливими та такими, що порушують Кодекс професійної етики суддів 2015 року. Крім того, зауваження кандидата щодо призначень у системі судового самоврядування суперечили нормам етики, які забороняють суддям коментувати роботу інших суддів і ставити під сумнів їхню професійну або моральну доброчесність.[639]

[639] https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/02/Рішення PANIS.pdf.

4.4.2. Окрема думка

Один із національних членів комісії, делегований опозиційною партією, висловив окрему думку: [640]

> "Щодо цього питання я висловлюю свою незгоду з висновком Комісії, оскільки, на мою думку, дії кандидата були реакцією на певні звинувачення на його адресу, які набули публічного розголосу і за своєю суттю є наклепницькими.
>
> У цьому контексті релевантними є положення статті 9 пункту 5 Кодексу суддівської етики та професійної поведінки (2015 року), які прямо передбачають, що суддя може висловлювати свою думку через публічні заяви, реалізуючи своє право на відповідь з метою спростування будь-яких неправдивих або наклепницьких тверджень.[641]
>
> Пункт 1 статті 9 Кодексу суддівської етики та професійної поведінки регламентує право судді на свободу вираження поглядів у контексті принципів конфіденційності та прозорості, встановлюючи, що суддя користується цим правом з дотриманням таких положень: не розголошує, не коментує та не використовує в особистих цілях засекречену або конфіденційну інформацію, яка стала йому відома під час виконання службових обов'язків. Пункт 4 цієї ж статті обмежує суддю у можливості публічних коментарів, у тому числі в засобах масової інформації, щодо справ, які перебувають на розгляді в суді, до моменту набрання рішеннями законної сили.
>
> У контексті цієї справи я вважаю, що, висловлюючи коментарі або думки в ЗМІ, кандидат не розголошував, не коментував і не використовував інформацію, яка стала йому відома в рамках виконання ним функцій судді.
>
> Щодо висновків Комісії про етичні порушення з боку кандидата, які нібито мали місце в його заявах щодо [в.о. голови ВРП], вважаю, що ці твердження не становлять серйозного порушення правил етики та професійної поведінки судді [...]
>
> На мою думку, реалізація суддею права на відповідь не може вважатися серйозним порушенням норм суддівської етики та професійної поведінки".

Цей член Комісії подав у відставку приблизно через 10 місяців на знак протесту проти рішень органу з перевірки доброчесності.

4.4.3. Верховний суд

Ключові положення рішення про скасування негативної оцінки кандидата, наданої органом перевірки доброчесності; ці рішення Верховного суду (винесені колегією суддів, які самі ще не пройшли перевірку) багато представників реформаторських кіл розцінили як «помсту» за сам процес перевірки: [642]

---

[640] https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/02/Окрема думка-PANIS.pdf.

[641] Стаття 9, п. 5: "Суддя може висловлювати свою думку шляхом публічних заяв, користуючись правом на відповідь. 5: "Суддя може висловлювати свою думку шляхом публічних заяв, використовуючи своє право на відповідь, з метою спростування будь-яких неправдивих або наклепницьких тверджень, у тому числі опублікованих у засобах масової інформації, на його адресу. У разі здійснення публічних заяв він керується критеріями розумності та пропорційності".

[642] https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/09/SCJ_Decision_Panis_Final_ENG.pdf.

"Спеціальна колегія суддів не може погодитися з висновками Комісії про те, що публічна заява судді Олексія Паніша від 19 січня 2022 року викликає серйозні сумніви щодо відповідності кандидата критерію етичної доброчесності, передбаченого ст. 8 ч. (2) п. (a) Закону № 26/2022.

Відповідно до ст. 8 ч. (2) п. (a) Закону № 26/2022, кандидат вважається таким, що відповідає критерію етичної доброчесності, якщо він/вона не допустив(-ла) серйозних порушень правил етики та професійної поведінки суддів, прокурорів або, залежно від обставин, представників інших професій, і не вчиняв(-ла) жодних протиправних дій чи бездіяльності, які були б незрозумілими з точки зору юриста та неупередженого спостерігача [...]

Хоча Закон № 26 не дає визначення понять «серйозний», «протиправний» чи «незрозумілий» у контексті ст. 8 ч. (2) п. (a), суд повинен дотримуватися принципу послідовності нормативно-правової системи. […]

У цьому контексті спеціальна колегія суддів вважає, що висновок Комісії щодо серйозних сумнівів у відповідності кандидата критерію етичної доброчесності у зв'язку з його публічною заявою 19 січня 2022 року не узгоджується з висновком Пленуму Дисциплінарної колегії Вищої ради магістратури, викладеним у рішенні № 16/4 від 22 квітня 2022 року. Це суперечить цілям, визначеним Конституційним судом у рішенні № 42 від 6 квітня 2023 року (§118–120), у якому зазначено, що значення терміна «серйозний» у ст. 8 ч. (2) п. (a) Закону № 26/2022 слід тлумачити у взаємозв'язку з положеннями ст. 4, 41 і 6 Закону № 178/2014 про дисциплінарну відповідальність суддів.

Отже, висновок Оціночної комісії про те, що суддя Олексій Паніш грубо порушив правила етики та професійної поведінки судді через свою публічну заяву 19 січня 2022 року, є непропорційним його діям, особливо з огляду на те, що Пленум Дисциплінарної колегії Вищої ради магістратури дійшов висновку, що дії судді Паніша не становлять серйозного дисциплінарного проступку.

Крім того, відповідно до матеріалів адміністративної справи, суддя Паніш оскаржив рішення № 16/4 від 22 квітня 2022 року, ухвалене Пленумом Дисциплінарної колегії ВРМ, і його скарга наразі перебуває на розгляді (т. I, с. 221–223).

Таким чином, спеціальна колегія суддів вважає, що розділ III, пункт 3) Рішення № 21, ухваленого Оціночною комісією 24 січня 2023 року, не містить послідовного й обґрунтованого пояснення, чому публічну заяву судді Паніша було кваліфіковано як «серйозне порушення правил етики та професійної поведінки суддів», особливо з огляду на те, що Пленум Дисциплінарної колегії ВРМ дійшов протилежного висновку. [...]

Таким чином, порушення, встановлені Оціночною комісією, не відповідають критеріям, які дозволяють вважати кандидата таким, що не пройшов оцінювання через серйозні порушення етичних норм і правил професійної поведінки".

4.4.4. Орган з оцінювання доброчесності (повторне оцінювання)

Орган з оцінювання доброчесності не надає чіткого роз'яснення, чи йдеться про серйозне порушення етики, чи про звичайне:

> "З урахуванням рішення спеціальної колегії Верховного суду та інформації, оціненої під час повторного розгляду, Комісія не враховує публічну заяву кандидата від 19 січня 2022 року як підставу для позитивної чи негативної оцінки під час повторного розгляду. Водночас Комісія не погоджується з висновком спеціальної колегії Верховного суду, що ця заява кандидата не є відступом від етичних стандартів і що вона не порушує принцип доброчесності, визначений Законом № 26/2022, з таких причин.[643]

Фраза «відступ від етичних стандартів» радше вказує на звичайне порушення, тоді як порушення принципу доброчесності, закріпленого в законі, — це серйозне порушення, оскільки саме такий рівень є встановленим порогом. Комісія здебільшого повторює аргументи з первинного рішення, не уточнюючи, чим саме поведінка кандидата становить лише незначне порушення:

> "Комісія також дійшла висновку, що зауваження кандидата щодо дій представника Служби безпеки у справі іншого судді в період, коли цей агент працював прокурором, а також його висловлювання про узурпацію влади (в.о. голови органу суддівського самоврядування) були необґрунтованими і надмірними. Кандидат не зміг пояснити, яким чином ці коментарі мають стосунок до суті справи щодо нього, окрім того, що обвинувачення в узурпації влади на його адресу, на його думку, виправдовують зустрічне звинувачення проти в.о. голови. Комісія визнала, що коментарі були зайвими та образливими, що суперечить етичним стандартам, які застосовуються до суддів. Його висловлювання щодо ймовірного втручання в.о. голови у кадрові рішення в межах ВРП також суперечать нормам, які забороняють суддям коментувати діяльність інших суддів або підривати їхню професійну чи моральну репутацію".
>
> Кандидат заперечив, що його висловлювання щодо можливого конфлікту інтересів при розгляді справи, пов'язаної з бізнес-партнером його батька, є недоречними коментарями щодо справи, яка ще не була остаточно вирішена. Він стверджував, що ці зауваження стосувалися не суті справи, а звинувачень у кримінальному правопорушенні, висунутих проти нього самого. Комісія наголосила, що хоча коментарі кандидата і не стосувалися матеріальних аспектів справи, вони зачіпали питання його стосунків (чи їхньої відсутності) з особою, яка подала позов, а також питання наявності конфлікту інтересів у зв'язку з участю кандидата в розгляді справи. Потенційний конфлікт інтересів і доцільність участі судді в провадженні є невід'ємною частиною судового процесу — ці питання можуть бути порушені під час розгляду справи і, у разі потреби, оскаржені в апеляційному порядку. Комісія не погодилась із тим, що висловлювання кандидата щодо наявності чи відсутності конфлікту інтересів і доцільності його участі в розгляді справи не є коментарями щодо справи, яка ще не завершена, в контексті заборони для суддів коментувати незавершені провадження.

[643] https://vetting.md/wp-content/uploads/2024/09/ResEval-Decision_A.Panis_.pdf.

> Комісія наполягає, що навіть якщо висловлювання кандидата не були коментарями щодо справи, яка ще перебувала на розгляді, їхній зміст, тональність і підстави викликають занепокоєння з огляду на вимоги суддівської етики. Навіть у випадках, коли свобода вираження допускається як засіб реагування на наклепницькі звинувачення, таке висловлювання повинне залишатися виваженим і розсудливим — як того вимагають Кодекс суддівської етики і професійної поведінки 2015 року, практика ЄСПЛ та інші міжнародні стандарти. […] Якщо кандидат звинуватив [агента Служби безпеки] у конфлікті інтересів, не маючи безпосередніх фактів, його поведінку можна розцінювати як необачну і таку, що не відповідає вимогам розсудливості, виваженості та поваги, які очікуються від судді".

Наступне твердження, ймовірно, є хибним, оскільки рішення Оцінювальної комісії надається в повному, не відредагованому вигляді членам органів, які проводять голосування (пункт 2 статті 13 Закону № 26/2022: «Рішення комісії, складене румунською мовою, надсилається кандидатові на його/її електронну адресу, а також до органу, відповідального за організацію виборів або конкурсу, залежно від обставин»). Крім того, всі фактичні обставини викладено в рішенні Верховного суду, яке є повністю відкритим і доступним в Інтернеті:

> "Спеціальна палата Верховного суду припустила, що Комісія може схвалити кандидатів, у яких наявні незначні питання щодо доброчесності, за умови, що ці питання детально описані в рішенні Комісії — щоб особи, які голосують за кандидатів до органів суддівського самоврядування, могли зважити на них. Однак рішення Комісії публікуються лише за згодою кандидата, тож немає гарантії, що виборці взагалі отримають будь-яку інформацію про проблеми з доброчесністю, встановлені Комісією".

4.5. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

Ймовірно, можна стверджувати, що відповідна поведінка могла б стати підставою для негативного висновку щодо кандидата, але не призвела б до негативного рішення у разі чинного судді. Навіть щодо кандидата така ситуація є прикордонною: чи справедливо надавати негативну оцінку такому кандидату, якщо його дії значно відрізняються від поведінки особи з непоясненими статками?

5. "Я не зміг подати декларацію"

5.1. Фактичні обставини

Кандидат на посаду судді звільнилася з посади прокурора у вересні 2014 року, щоб працювати адвокатом.[644] Таким чином, з формального боку вона була зобов'язана подати декларацію за неповний рік протягом 30 днів після припинення служби. Новий Закон про запобігання корупції набув чинності лише через три дні після її звільнення. На момент звільнення не існувало чітких офіційних роз'яснень щодо процедури та строків подання декларації. У прокуратурі її регіону раніше практикувалося колективне (а не індивідуальне) подання річних декларацій: їх передавали до секретаріату обласної прокуратури, а звідти — до Генеральної прокуратури спеціальним поштовим

[644] Наведені нижче факти є спрощеною, дещо адаптованою версією реальності в дидактичних цілях.

відправленням. Після звільнення жоден орган — ані кадрова служба ГПУ, ані НАЗК — не звертався до неї з вимогою подати декларацію за 2014 рік. Невдовзі після звільнення кандидатка поїхала до Німеччини на кілька тижнів. Її фінансовий стан у 2014 році не змінився порівняно з 2013 роком. Орган з перевірки доброчесності не виявив ознак непоясненого майна за жоден із років її перебування на посаді.

5.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

Цінність 4: Пристойність

Принцип: Пристойність і зовнішня бездоганність є невід'ємною складовою виконання всіх функцій судді.

Застосування: 4.7 Суддя повинен знати про свої особисті фінансові інтереси та вживати розумних заходів для обізнаності про фінансові інтереси членів своєї сім'ї.

Уніфіковані індикатори:

"13.1. Суддя (кандидат) надавав достовірну та повну інформацію в деклараціях доброчесності судді (деклараціях доброчесності кандидата), деклараціях про родинні зв'язки судді (деклараціях про родинні зв'язки кандидата), деклараціях особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування".

Кодекс суддівської етики України (редакція 2013-09/2024):

Стаття 18

Суддя повинен бути обізнаним щодо своїх фінансових інтересів і вживати розумних заходів для поінформованості щодо фінансових інтересів членів своєї сім'ї.

5.3. Рішення органу, що здійснює перевірку

Орган перевірки в Молдові не знайшов серйозних етичних порушень у діях кандидата:[645]

"24. Кандидатка подала у відставку посеред 2016 року (29 липня 2016 року), тому відповідно до статті 8 ч. 3 Закону № 1264/2002 (у редакції, чинній на той момент) була зобов'язана подати декларацію у зв'язку із звільненням протягом 20 днів.

25. У письмовому поясненні до Комісії кандидатка визнала, що не подала таку декларацію після звільнення, та пояснила, що це було ненавмисно: «Мені не було чого приховувати. Я не купувала ані нерухомість, ані інше майно, нічого не продавала. Мій фінансовий стан не змінився за пів року після подання річної декларації за 2015 рік». Вона також зазначила, що після звільнення відділ кадрів Генпрокуратури не звертався до неї щодо

[645] https://vettingmd.org/wp-content/uploads/2024/04/Prosecutor_Vetting_Commission_Decision_No.5_Tatiana-Rotaru.pdf.

подання декларації, а Національний орган з питань доброчесності (NIA) не ініціював жодної перевірки.

26. Водночас новий Закон № 133/2016 про декларування майна та особистих інтересів набрав чинності 1 серпня 2016 року — лише через три дні після її звільнення. Тож у 2016 році існувала правова невизначеність щодо режиму подання декларацій. Кандидатка зазначила, що на той час не існувало ні інструкцій, ні публічної інформаційної кампанії, ні довідників про електронне подання декларацій, ані попередження про відповідальність за неподання".

27. На слуханні кандидатка повідомила, що незабаром після звільнення виїхала до Німеччини, де згодом і залишилася. Коли вона повернулася до Молдови наприкінці 2016 року, то з'ясувала, що за новим законодавством подання декларації вимагало наявності електронного підпису, якого вона більше не мала у зв'язку з припиненням держслужби.

28. У межах оцінки Комісія перевірила доходи й витрати кандидатки за 2008–2022 роки. Жодних ознак наявності непоясненого майна виявлено не було.

29. Безперечно, кандидат порушила встановлений законом порядок декларування майна та інтересів, не подавши декларацію за 2016 рік після звільнення з прокуратури, як того вимагає стаття 8, пункт 3 Закону № 1264/2002. Закон № 26/2022 передбачає, що для оцінки доброчесності кандидата Комісія має перевірити дотримання ним/нею вимог законодавства щодо декларування майна та особистих інтересів. Відповідно до статті 8, пункту 2, підпункту "c" Закону № 26/2022, кандидат відповідає критерію етичної доброчесності, якщо він/вона не порушував(ла) законодавства про декларування майна та інтересів, конфлікту інтересів, несумісності, обмежень та/або заборон. Обов'язок публічних службовців подавати декларації про майно вчасно й у повному обсязі є для Комісії надзвичайно важливим і розглядається як один із ключових стандартів ефективної антикорупційної політики. Такий режим декларування забезпечує прозорість фінансового становища посадовців, стримує їх від зловживань, захищає від безпідставних звинувачень та допомагає виявляти випадки незаконного збагачення або іншої протиправної діяльності.

30. Питання, однак, полягає в тому, чи становить невиконання кандидатом вимог, передбачених статтею 8 Закону № 26/2022, «серйозне» порушення цієї норми — тобто таке, що ставить під сумнів її етичну та фінансову доброчесність і, відповідно, унеможливлює її участь у конкурсі на призначення до складу Комісії з добору та оцінювання прокурорів.

31. Розглядаючи це питання, Комісія бере до уваги низку релевантних обставин. По-перше, кандидатка оперативно визнала свою помилку щодо неподання декларації у 2016 році — як у письмовій формі, так і під час слухання, — що було необхідним у зв'язку з її звільненням з органів прокуратури. По-друге, Комісія відзначає її попередній досвід своєчасного подання декларацій у 2012–2015 роках. По-третє, на підставі власного аналізу фінансового становища кандидатки — з урахуванням її подань, а також підтверджувальних документів і інформації, отриманої з різних

зовнішніх джерел — Комісія не виявила жодних ознак наявності необґрунтованих активів. По-четверте, кандидатка повідомила про затримки та труднощі в отриманні облікової інформації від прокуратури, яка була необхідна для заповнення декларації до її виїзду до Німеччини.

32. Хоча ці обставини не виправдовують факт неподання кандидаткою обов'язкової декларації, вони свідчать про те, що порушення положень статті 8, пунктів 2(c) і 4(a) Закону № 26/2022 не досягає рівня «серйозного». Дійшовши такого висновку, Комісія враховує положення статті 2, пункту 2 Правил оцінювання, які застосовуються під час оцінювання відповідно до процедури та критеріїв, визначених Законом № 26/2022:

> "Оцінюючи дотримання критерію доброчесності, Комісія може враховувати ступінь серйозності порушення, обставини, в яких воно сталося, а також наявність умислу. У разі незначних порушень враховується також, чи минув достатній час без подальших подібних інцидентів. Визначаючи ступінь серйозності, Комісія враховує всі обставини, зокрема, але не виключно
>
> a. чи був інцидент одноразовим;
>
> b. чи спричинив він незначну або взагалі не спричинив шкоди приватним або публічним інтересам (зокрема довірі суспільства), наприклад, у випадку звичайного порушення правил дорожнього руху;
>
> c. чи не сприймається цей інцидент об'єктивним спостерігачем як прояв неповаги до суспільного порядку через ігнорування правил і норм

33. Відповідно, застосувавши положення пункту 2 статті 2 Правил оцінювання з урахуванням конкретних обставин цієї справи, ми підтверджуємо, що не подача кандидатом декларації у 2016 році після звільнення, хоча й становить очевидне порушення закону, не є «серйозним» порушенням етичного характеру відповідно до статті 8 пунктів 2(c) та 4(a) Закону № 26/2022.

5.4. Кандидати проти посадовців

Згідно зі змінами, що набрали чинності у липні 2011 року, неподання декларації про майно без поважної причини є адміністративним правопорушенням (ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Можна припустити, що будь-яке адміністративне правопорушення є свідченням серйозного етичного порушення. Якщо ж припустити, що на момент звільнення кандидата у 2014 році відповідна норма ще не діяла, чи можна все одно враховувати факт неподання декларації під час проведення перевірки доброчесності? Щодо перевірки доброчесності посадовців Венеціанська комісія зазначила:

> "Ще одна важлива рекомендація (IV.3) полягала в тому, що органи перевірки не повинні мати права застосовувати норми, які не діяли на момент вчинення відповідного правопорушення. У відповідь до статті 11 було додано новий пункт 6, який передбачає, що при застосуванні критеріїв перевірки доброчесності органи перевірки враховують норми

права, чинні на момент відповідних дій. Таким чином, цю рекомендацію було враховано".[646]

Однак для **кандидатів** допустимий більш гнучкий підхід:

" У системі попередніх перевірок доброчесності рішення про недопущення кандидата до участі у конкурсі може бути обґрунтоване навіть за наявності лише сумнівів, на підставі **оцінки ризику".**[647]

Наприклад, навіть якщо в минулому не існувало кодексу етики або він не містив принципу чесності, кандидат, який свідомо вказав неправдиві відомості у резюме для попереднього роботодавця (якщо йдеться про суттєві дані), може бути визнаний таким, що не відповідає критеріям доброчесності.

5.5. Схема оцінювання

Крок оцінювання	Застосування до конкретного випадку
1. Етичне зобов'язання	Подання декларації про майно (бездоганна поведінка; фінансова доброчесність).
2. Порушення	Так.
3. Намір	Не навмисне, але з усвідомленням (наявність наміру).
4. Пом'якшуючі обставини?	Практичні труднощі; відсутність приховування; дотримання вимог у попередні роки.
5. Ступінь серйозності порушення?	Відсутність серйозності може бути обґрунтована лише на етапі 4, оскільки інші є суттєвими.

6. "Я платив більше, ніж просто податки"

6.1. Фактичні обставини

Кандидат на посаду судді у минулому працював адвокатом. Упродовж цього періоду він прострочив сплату податків. За 2018–2021 роки (чотири роки) він заборгував приблизно 3 800 євро податку на доходи та близько 1 000 євро штрафних санкцій за прострочення. Річна ставка пені за несвоєчасну сплату становить 27% (0,0740% за кожен день прострочення, нараховується на повну суму боргу). Станом на 2021 рік його заощадження разом із дружиною становили приблизно 6 500 євро. Замість того, щоб погасити податкову заборгованість у 2021 році, він витратив ці кошти на купівлю квартири вартістю 31 000 євро, з яких близько 24 500 євро були покриті за рахунок особистих позик (чинна орендована квартира була дуже маленькою). У 2023 році, коли орган з перевірки доброчесності поставив питання про наявну податкову заборгованість, кандидат негайно оформив додаткові особисті позики та повністю її погасив.

6.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

[646] CDL-AD(2023)023, Молдова, § 19.

[647] CDL-AD(2022)011, Косово, § 10.

Цінність 4: Доброчесність

Принцип: Доброчесність та її зовнішній прояв мають вирішальне значення для здійснення всіх функцій судді.

Застосування: 4.1 Суддя повинен уникати як недоброчесної поведінки, так і її видимих ознак у всіх своїх діях

Уніфіковані індикатори:

> "17. Дотримання етичних стандартів і бездоганна поведінка в професійному та особистому житті вимагає суворого дотримання суддею (чи кандидатом) норм професійної етики та загальновизнаних моральних норм. Суддя (кандидат) відповідає цьому індикатору, якщо за будь-якого поточного або попереднього статусу діяв відповідно до правил професійної етики та інших етичних норм і не вчиняв дій, які могли б завдати шкоди авторитету судової влади, зокрема:
>
> 17.1. Суддя (кандидат) послідовно дотримувався етичних норм, уникаючи поведінки, яка могла б викликати у розсудливої особи сумніви у його здатності діяти чесно, неупереджено, незалежно та компетентно.

Кодекс суддівської етики, Україна (редакція 2013–09/2024):

> Стаття 1
>
> Суддя має бути прикладом неухильного дотримання закону, принципу верховенства права та суддівської присяги, а також високих стандартів поведінки з метою зміцнення суспільної довіри до доброчесності, незалежності, неупередженості та справедливості суду.
>
> Стаття 3
>
> Суддя має докладати всіх зусиль для того, щоб його поведінка здавалася бездоганною для розумної, законослухняної та добре поінформованої особи.

6.3. Аргументи

Аргументи проти кандидата:

- Дотримання будь-якого закону, включно з податковим, є необхідною умовою для того, щоб юрист заслуговував на "гідність і честь" та зберігав "імідж професії".
- ЄСПЛ: «ухилення від сплати податків є серйозним порушенням» (у справі *Sevdari*, §93).
- Фактично, він мав змогу сплатити заборгованість раніше, відклавши купівлю квартири.
- Несвоєчасна сплата створює ризик, що держава не зможе стягнути податки (через смерть або неплатоспроможність платника).
- Кандидат не виявив ініціативи виправити ситуацію самостійно, а зробив це лише після того, як йому поставили питання під час перевірки доброчесності.

Аргументи на користь кандидата:

- Держава значно заробляє на кожному дні прострочення: 27% річних — надзвичайно висока ставка, яку в багатьох країнах ЄС вважали б протиправною, якби її вимагав приватний банк.
- Юрист виконує податковий обов'язок, навіть якщо сплачує з запізненням. Нарахування пені легалізує несвоєчасну сплату. Тож мова не йде про «ухилення від сплати податків» у значенні, яке вкладає у це поняття ЄСПЛ (Sevdari, §93).
- За несвоєчасну сплату немає адміністративної відповідальності.
- Кандидат використав кошти не на розкішну відпустку чи третій автомобіль, а на придбання житла. Житло є базовою потребою, і придбання квартири за вигідною ціною може вважатися обґрунтованим, навіть якщо кандидат і не був бездомним.
- Ризику дефолту щодо податкового боргу не було. Кандидат зумів повернути борги, а податкове зобов'язання, включно зі штрафами, було меншим за його загальні заощадження. У сумі заборгованість становила лише близько 10% вартості квартири.

6.4. Рішення державних органів

6.4.1. Рішення органу з перевірки доброчесності

Згідно з чинним законодавством, кандидат був зобов'язаний подати декларацію про доходи до 25 березня кожного року за попередній податковий період. Кандидат сам визнав, що подав декларації за 2018–2021 роки із запізненням. Він пояснив, що мав намір подати їх після надання п'ятирічної декларації до Комісії 3 січня 2023 року, однак через технічну помилку вони були надіслані до податкової служби лише 2 лютого 2023 року — вже після того, як 31 січня 2023 року Комісія надіслала йому запит щодо несплати податків.

Кандидат пояснив, що основною причиною затримки була нестача фінансових ресурсів через складну матеріальну ситуацію в родині до 2021 року. Після того як фінансове становище покращилось, вони з дружиною почали накопичувати кошти, аби погасити податкові зобов'язання. Комісія бере до уваги ці пояснення, а також те, що всі податки за 2018–2021 роки було сплачено до 9 березня 2023 року. Водночас вона зазначає, що наприкінці 2022 року кандидат вирішив витратити заощадження на придбання квартири, а не на сплату податків. Пояснення кандидата про те, що він мав намір спочатку сплатити податки, але скористався несподіваною вигідною пропозицією придбати квартиру, а також сплата податків після звернення Комісії — усе це не нівелює серйозних сумнівів щодо його фінансової та етичної доброчесності через чотири роки несплати податків у строки, визначені законом.

Усі громадяни мають дотримуватися закону, зокрема податкового, і нести відповідальність у разі порушення. З погляду правника та неупередженого спостерігача, дії кандидата, який чотири роки не сплачував податки з адвокатської діяльності, є незрозумілими. Недотримання закону кидає тінь на відповідність кандидата критерію етичної доброчесності".[648]

[648] https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/03/Рішення-CAISIN.pdf.

6.4.2. Рішення Верховного Суду

Ключові моменти з рішення спеціальної колегії Верховного Суду, яка скасувала негативне оцінювання доброчесності кандидата органом перевірки. Це рішення, винесене суддями, які самі ще не пройшли перевірку доброчесності, багато представників реформістських кіл сприйняли як “реванш” проти самої ідеї перевірки:[649]

> "У цьому контексті спеціальна колегія суддів звертає увагу на обґрунтований аргумент позивача Валентина Кайсина про те, що Комісія з оцінювання не вказала юридичне підґрунтя, пов’язане з фактичними обставинами, на якому вона базувала твердження про серйозні сумніви щодо доброчесності кандидата.
>
> Крім того, відповіді кандидата з цього питання не свідчать про намір ухилитися від сплати податків із доходу, отриманого від адвокатської діяльності у 2018–2021 роках в Адвокатському бюро “Валентин Кайсин”. Затримка зі сплатою податків за цей період сама по собі не становить невідповідності критерію доброчесності, передбаченому у статті 8 частині першій та частині другій пункті (a) Закону №26 від 10 березня 2022 року.
>
> Спеціальна колегія суддів вважає важливим той факт, що кандидат ще до ухвалення рішення Комісією подав електронний витяг з особистого кабінету Адвокатського бюро “Валентин Кайсин”, де були відображені транзакції зі сплати коштів до державного бюджету в період з 24 лютого по 7 березня 2023 року, а кінцевий баланс по основному податку та нарахованих штрафах був нульовим.
>
> Важливо наголосити, що будь-яке податкове зобов’язання фізичної або юридичної особи виникає внаслідок прийняття індивідуального адміністративного акту Державною податковою службою, оскільки адміністрування податкових зобов’язань здійснюється саме шляхом адміністративної діяльності. Тобто, податкові норми застосовуються до конкретних випадків. Кандидат належним чином відреагував на запит Комісії з оцінювання і сплатив заборгованість до державного бюджету.
>
> З урахуванням зазначених обставин, спеціальна колегія суддів вважає це порушення несуттєвим і таким, що не перешкоджає проходженню кандидатом перевірки.
>
> Крім того, колегія наголошує, що запитання, поставлені під час відкритого слухання, не повинні перетворюватися на пастки для кандидата та не мають виходити за межі тих, що ставилися на письмовому етапі. Від Комісії очікувалось належне вивчення наданих кандидатом відповідей ще на етапі письмового спілкування. Обставини, які Комісія вважала критичними — а саме несплата податків протягом чотирьох років — не сприймаються колегією Верховного Суду як фактичне порушення принципу доброчесності. Це зокрема з огляду на те, що надані документи не викликають сумнівів щодо чесності та надійності кандидата. Навпаки, кандидат сумлінно виконав запити Комісії, надавши всі необхідні документи та вживши заходів для усунення будь-яких сумнівів, остаточно сплативши заборгованість".

[649] https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/08/SCJ_Decision_Caisin_ENG.pdf.

Кандидат зняв свою кандидатуру з конкурсу до того, як Комісія встигла відновити оцінювання після рішення Верховного Суду. [650]

6.5. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

Постає питання, чи йдеться у випадку податкової заборгованості про порушення етичних норм, чи це радше належить до приватної сфери життя кандидата і лежить у межах дискреції, наданої йому як громадянину (хоча й за високу ціну для нього та з відчутною фінансовою вигодою для держави). Водночас, якби існувала реальна загроза невиконання зобов'язань за боргами або якби було очевидно, що кандидат отримував вигоду за рахунок держави, порушення етичних норм було б більш очевидним.
Для кандидата така поведінка може вважатися достатньо серйозною, щоб поставити під сумнів його доброчесність. Для чинного посадовця, навпаки, ймовірно, знадобилися б обтяжуючі обставини, щоби кваліфікувати це як серйозне порушення.

7. "Фальшивий паспорт? Знищимо його"

7.1. Фактичні обставини

У 2013 році на кордоні Молдови прикордонна поліція затримала громадянина Молдови за підозрою у використанні підробленого французького паспорта (цей паспорт було зареєстровано як викрадений у базі даних Інтерполу, яку використовують прикордонні служби по всьому світу). Національне центральне бюро Інтерполу в Україні підтвердило, що бланк французького паспорта справді було викрадено у Франції. Під час перевірки не було виявлено жодних технічних ознак підробки документа. Затриманий пояснив, що отримав паспорт ще у 2004 році у паспортному столі у Франції і без проблем користувався ним протягом багатьох років на території Франції.
Слідчі запропонували закрити кримінальне провадження у зв'язку з відсутністю складу злочину. Прокурор погодилась із цим рішенням. Щоб уникнути повторного використання паспорта, вона розпорядилася знищити його.

Через шість місяців заступник Генерального прокурора переглянув це рішення в межах внутрішнього нагляду і дійшов висновку, що воно є принципово помилковим. Провадження було поновлено.

У своєму захисті прокурор зазначила, що максимум, у чому можна було звинуватити підозрюваного, — це незначний злочин, пов'язаний із володінням підробленим документом. Крім того, для продовження розслідування були б потрібні переклади іноземними мовами, що було малоймовірно через обмеження бюджету.

Тепер, коли прокурор подає документи як кандидат на посаду судді, її рішення знову розглядається — цього разу як потенційне порушення етичних норм.

7.2. Відповідні етичні принципи

Оскільки на момент подій особа обіймала посаду прокурора, її дії мають оцінюватися з огляду на етичні стандарти, встановлені для прокурорів:

[650] https://vetting.md/wp-content/uploads/2024/01/Decision_CAISIN_withdrawal.pdf.

Керівні принципи щодо ролі прокурорів:[651]

> Пункт 3. Прокурори, як ключові учасники системи правосуддя, повинні завжди підтримувати честь і гідність своєї професії".

Стандарти професійної відповідальності та заява про основні обов'язки і права прокурорів (Міжнародна асоціація прокурорів, 1999):[652]

> Пункт 1 (g) Завжди служити та захищати суспільні інтереси"

Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури (2012)[653]

> "Стаття 10. Професійна честь і гідність. Формування довіри до прокуратури
>
> Працівник прокуратури зобов'язаний постійно дбати про свою компетентність, професійну честь і гідність. У разі поширення неправдивої інформації, що принижує його честь, гідність або ділову репутацію, він повинен у разі потреби вжити заходів для її спростування, зокрема в судовому порядку. Керівники відповідних органів прокуратури зобов'язані йому у цьому сприяти. Через самопожертву, неупередженість і сумлінне виконання службових обов'язків прокурор має сприяти підвищенню авторитету органів прокуратури і зміцненню довіри громадян до них.
>
> Стаття 14. Професіоналізм
>
> Працівник прокуратури має постійно підвищувати свій загальний освітній та професійний рівень, культуру спілкування, виявляти ініціативу, відповідальність та творчий підхід у виконанні службових обов'язків, володіти чинним законодавством, удосконалювати свої знання і ділитися досвідом з колегами".

Якщо оцінювати дії особи як кандидата на посаду судді, також доцільно врахувати стандарти суддівської етики:

Бангалорські принципи:

> Цінність 6: Компетентність та сумлінність
>
> Принцип: Компетентність і сумлінність є передумовами належного здійснення судової діяльності.
>
> Застосування (6.5): Суддя повинен виконувати всі свої обов'язки, включаючи ухвалення рішень, ефективно, справедливо та з дотриманням розумних строків.

Уніфіковані індикатори:

> "15. Сумлінність означає ретельне, уважне й відповідальне виконання обов'язків суддею (або кандидатом). Суддя (або кандидат) відповідає

---

[651] Також відомі як "Гаванські керівні принципи", прийняті Восьмим Конгресом ООН з попередження злочинності та поводження з правопорушниками (1990), https://www.ohchr.org/sites/default/files/prosecutors.pdf.

[652] https://www.iap-association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Standards-(1)/English.pdf.

[653] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0123900-12#Text; замінено 2017 року на: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17#Text.

індикатору сумлінності, якщо він здатен ефективно організовувати виконання своїх повноважень, демонструвати високий рівень професійної мотивації, підтримувати дисципліну та діяти відповідно до закону й правил професійної етики щодо сумлінності, зокрема, але не виключно, у таких аспектах: […]

15.7. Суддя (або кандидат) під час здійснення правосуддя та виконання інших повноважень демонстрував високий рівень знань як національного, так і міжнародного права, а також навички та вміння, необхідні для їх застосування.

15.8. З метою забезпечення ефективного здійснення правосуддя суддя (або кандидат) ухвалює якісні судові рішення та, у випадках, передбачених законом, сприяє їх виконанню та здійснює контроль за дотриманням цих рішень.

15.9. У судовому провадженні суддя уникав будь-якої сваволі, умисних порушень або грубої недбалості. Його/її рішення містили обґрунтування й належні мотиви, засновані на принципі верховенства права, чинному законодавстві та встановлених фактах, усуваючи будь-які розумні сумніви щодо їх відповідності критеріям оцінювання".

Кодекс суддівської етики, Україна (редакція 2013-09/2024):

Стаття 7

Суддя повинен добросовісно й неупереджено виконувати покладені на нього/неї обов'язки, а також вживати заходів для підвищення свого рівня знань і практичних навичок.

7.3. Сумлінність

7.3.1. Порушення

На користь висновку про недостатню ретельність у веденні справи свідчать такі аспекти:

- Вкрай малоймовірно (якщо не технічно неможливо), що Франція могла зареєструвати бланк паспорта в базі Інтерполу як **викрадений** і водночас видати його громадянину.
- Знищення викраденого паспорта призвело до знищення головного речового доказу у справі.
- Паспорт залишався власністю Франції — вже з цієї причини він не підлягав знищенню.
- Французький паспорт можуть отримати лише громадяни Франції — це легко перевірити, наприклад, через Інтерпол або посольство Франції в Україні. Чому громадянин України мав французький паспорт?
- Чи перевірила прокурор чи Франція взагалі дозволяє **подвійне громадянство**? (Франція дозволяє, але без перевірки цього висновок про дійсність паспорта був передчасним).
- У посольстві Франції в Україні є представник з правоохоронних питань, який, найімовірніше, володіє французькою. Прокурор могла б, щонайменше, проконсультуватися з ним щодо подальших дій із паспортом.

- Затриманий громадянин Молдови міг бути причетний до викрадення паспорта або до використання його у злочинах під вигаданою особою.
- Молдованин міг би бути притягнутий до відповідальності за відповідні злочини в **Молдові** або у Франції. Для Молдови мова не була б проблемою
- У Молдові або Франції його могли притягти до відповідальності — у випадку з Молдовою мовного бар'єру не було б.

7.3.2. Ступінь тяжкості

Цей випадок радше є прикордонним з огляду на ступінь тяжкості. На користь висновку про серйозність порушення свідчать наведені вище обставини. Водночас слід враховувати і такі пом'якшувальні чинники, як щоденне навантаження в умовах великої кількості справ, відсутність належної підготовки для проваджень, що вимагають міжнародної взаємодії, а також обмеженість ресурсів для здійснення таких розслідувань.

7.4. Доброчесність

7.4.1. Червоні прапори

Ця справа містить низку очевидних ознак, які можуть свідчити про можливе хабарництво:

- Слідчі рекомендують закрити справу — можливо, самі отримали хабар і виступили посередниками у переданні хабаря прокурору.
- Було знищено ключовий речовий доказ — паспорт.
- Підстави для припинення провадження є непереконливими.

7.4.2. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

Ключове питання полягає у тому, чи достатньо цих обставин, щоб припустити відсутність доброчесності, зокрема з огляду на можливе хабарництво. У випадку з кандидатом — швидше за все, так, навіть без додаткових доказів, не кажучи вже про брак професіоналізму. Натомість щодо чинного посадовця, ймовірно, знадобились би додаткові ознаки — наприклад, незрозумілий стиль життя, підозрілі готівкові надходження після закриття справи чи свідчення інших осіб.

7.5. Рішення органу з перевірки доброчесності

Станом на жовтень 2024 року комісія з перевірки доброчесності прокурорів у Молдові ще не ухвалила рішення у цій справі).

8. "Чоловік моєї подруги у в'язниці"

8.1. Фактичні обставини

Одна з давніх подруг кандидата на посаду судді є вчителькою. Її чоловік, державний службовець, був затриманий за підозрою у пособництві організованій злочинності (зокрема, в отриманні хабарів від членів злочинного угруповання). У зв'язку з цим було ініційовано прослуховування телефонних розмов нотаріуса. У одній із розмов кандидат надає моральну підтримку подрузі та радить їй звернутися до досвідченого адвоката з

кримінальних справ, якого побоюються прокурори. Крім того, кандидат пропонує за потреби роз'яснити подрузі відповідні правові положення.

8.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи поведінки суддів:

> Цінність 1: Незалежність
>
> Принцип: Незалежність суду є передумовою верховенства права та основною гарантією справедливого судового розгляду. Суддя повинен підтримувати та демонструвати незалежність як на індивідуальному, так і на інституційному рівні.
>
> Застосування:
>
> 1.1 Суддя має здійснювати свої повноваження незалежно, керуючись добросовісною оцінкою фактів і власним розумінням закону, вільно від будь-якого зовнішнього впливу, тиску чи втручання.
>
> 1.2 Суддя має бути незалежним як щодо суспільства загалом, так і щодо конкретних сторін у справі, яку він розглядає. [...]
>
> 1.6 Суддя повинен демонструвати високі стандарти поведінки, щоб зміцнювати довіру суспільства до судової влади.

Уніфіковані індикатори:

> 12. Незалежність - це здатність судді (кандидата) здійснювати свої повноваження (обов'язки) та ухвалювати рішення самостійно, вільно від будь-якого зовнішнього впливу, спонукання, тиску, погроз чи втручання — як прямого, так і непрямого — з будь-якого джерела і з будь-якої причини, а також здатність протистояти неправомірному втручанню.
>
> 12.1. Суддя (кандидат) повинен демонструвати високі стандарти поведінки для зміцнення суспільної довіри до незалежності судової влади. [...]
>
> 12.4. Суддя (кандидат) повинен уникати **контактів або впливів**, які не відповідають його посаді, з огляду на те, як це може сприйматися пересічним розумним спостерігачем.

Кодекс суддівської етики України (редакція від 09/2024):

> Стаття 17
>
> Суддя має право брати участь у громадських заходах за умови, що це не шкодить його статусу і **не впливає** на здійснення правосуддя. Водночас суддя повинен уникати неналежних контактів, які можуть поставити під сумнів його незалежність або неупередженість.

8.3. Аргументи

Проти визнання порушення	**На користь визнання порушення**
Існує моральний обов'язок допомагати друзям.	Такий моральний обов'язок має межі, якщо особа є суддею (або претендує на цю посаду). До того ж, ідеться лише про подругу, а не про близького родича — що могло б змінити оцінку.

Вона лише порадила адвоката, що реалізує конституційне право затриманого чоловіка.	Якщо суддя рекомендує «хорошого» адвоката, це може виглядати як прояв підтримки сторони захисту та порушення принципу неупередженості. Це може підірвати авторитет суду.
Вона контактувала лише з дружиною підозрюваного у злочині, а не з ним самим.	Контакт із дружиною фактично рівнозначний контакту з самим підозрюваним. Існує висока ймовірність, що вона передасть чоловікові зміст розмови й рекомендацію адвоката.
Пояснення норм права — це не юридична допомога.	Якщо суддя роз'яснює правові положення в такому контексті, це може виглядати як підтримка однієї зі сторін і суперечити публічному інтересу.
Вона хотіла допомогти подрузі, а не її чоловікові.	Але її пояснення все одно можуть бути сприйняті як допомога чоловікові подруги.
Дії кандидата не були протизаконними.	Не все, що не є порушенням закону, є етично бездоганним. Етичні кодекси й існують для того, щоб заповнювати прогалини між законністю та належною поведінкою.
Кандидат діяла у приватному просторі, який має бути захищений.	Якщо вона вважає прослуховування незаконним, може оскаржити це в суді. Але інше питання — її моральна підтримка подруги.
Чоловіка лише затримано, а не засуджено.	Затримання можливе лише за умови наявності достатніх підстав і високого рівня ймовірності вчинення злочину.

Висновок: Сам по собі контакт, ймовірно, не викликав би застережень, однак рекомендація адвоката виходить за межі етичної прийнятності. Існують переконливі аргументи на користь того, щоб вважати це порушення серйозним, з огляду на те, що обвинувачення проти чоловіка стосуються обтяжуючої участі в організованій злочинності.

8.4. Законодавство Албанії

Конституція (зі змінами, внесеними у 2015 році, Додаток «Перехідне кваліфікаційне оцінювання»): [654]

> «Стаття DH. Оцінювання
>
> 1. Особи, що проходять оцінювання, зобов'язані подавати декларацію та проходити перевірку з метою виявлення осіб, які мають неналежні контакти з особами, пов'язаними з організованою злочинністю. Перевірка щодо осіб, причетних до організованої злочинності, ґрунтуватиметься на біографічній декларації та інших відповідних доказах, включаючи рішення албанських або іноземних судів.
>
> 2. Особи, що проходять оцінювання, подають до Комісії належним чином заповнену детальну декларацію за період із 1 січня 2012 року до дати подання декларації, як це передбачено законом. Заповнена декларація

[654] https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/category/9-constitution.

може бути використана лише як доказ у цій процедурі і в жодному разі не може бути використана у кримінальній справі.

3. Якщо особа, що проходить оцінювання, має неналежні контакти з особами, причетними до організованої злочинності, створюється презумпція для застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, яку особа зобов'язана спростувати.

4. Якщо особа, що проходить оцінювання, своєчасно не подала належним чином заповнену декларацію відповідно до закону, вона підлягає звільненню. Якщо особа, що проходить оцінювання, вживає заходів для недостовірного розкриття або приховування контактів з особами, причетними до організованої злочинності, створюється презумпція на користь застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення, яку особа зобов'язана спростувати.

Закон № 84/2016 про перехідну переатестацію суддів і прокурорів у Республіці Албанія:[655]

«Стаття 38. Стандарти, що регулюють проведення оцінки

1. Оцінка проводиться на основі найточніших доказів, розвідувальних даних та наявної інформації. 2. Оцінка проводиться на об'єктивній основі та вільно від впливу особистих, неприязних відносин або особистого фаворитизму, які можуть бути чи не бути на користь особі, яка проходить оцінювання. 3. Оцінювання включає оцінку доказів та інформації, яка повинна включати умови, що підтверджують висновки, зроблені відповідно до частин 4 і 6 цієї статті, та умови, що пом'якшують висновки, зроблені відповідно до частин 5 і 7 цієї статті. Оцінка повинна містити обставини, які беруться до уваги у висновку, а також обставини, що пом'якшують цей висновок. Будь-яка оцінка, яка не враховує підтверджуючі та пом'якшувальні обставини, є неповною. Сторінка 21 з 35 Проєкту, що фінансується Європейським Союзом

4. Умови, які підтверджують факт неналежного контакту з особою, причетною до організованої злочинності, є, зокрема, такими:

a) Особа, яка проходить оцінювання, була сфотографована, або свідок описав зустріч з особою, причетною до організованої злочинності.

b) Особа, яка проходить оцінювання, або її близькі особи мали невимушене спілкування з особою, причетною до організованої злочинності.

c) Особа, яка проходить оцінювання, або її близькі особи обмінювалися грошима, послугами, подарунками або майном з особою, причетною до організованої злочинності.

ç) Особа, яка проходить оцінювання, перебуває в тісному зв'язку з особою, причетною до організованої злочинності.

d) Особа, яка проходить оцінювання, бере участь або відвідує зустрічі з однією або кількома особами, причетними до

[655] https://euralius.eu/index.php/en/library/albanian-legislation/category/98-vetting.

організованої злочинності. Передбачувана причетність особи до організованої злочинності добре відома, була оприлюднена або задокументована у відповідних реєстрах.

5. Умови, які пом'якшують висновок про неналежний контакт з особою, причетною до організованої злочинності, є, зокрема, такими:

a) Особа, яка проходить оцінювання, правдоподібно стверджує, що вона не знала про те, що особа залучена до організованої злочинності. Ця умова може бути врівноважена факторами, зазначеними в частині 4 цієї статті.

b) Родинні стосунки особи, яка проходить оцінювання, з особою, причетною до організованої злочинності, є віддаленими або передбачають рідкісні сімейні контакти.

c) Особа, яка проходить оцінювання, була відкритою, правдивою і повною щодо контактів і дистанціювався від них. Ця умова може бути нівельована часом або сприйнятою мотивацією дій особи, яка проходить оцінювання.

ç) Особа, яка проходить оцінювання, знала, що особа причетна до організованої злочинності, але не знала, що вона буде присутня на зустрічі, або була обманом змушена до участі в ній. Ця умова може бути врівноважена факторами, зазначеними в частині 4 цієї статті.

d) Контакти особи, яка проходить оцінювання, були понад п'ять років тому, і немає жодних ознак того, що вони продовжуються. Ця умова може бути врівноважена ступенем серйозності контактів або факторами, передбаченими в частині 4 цієї статті.

dh) Будь-який інший достовірний пом'якшувальний фактор правдоподібно представлений особою, яка проходить оцінювання.

6. Умови, які підтверджують висновок про те, що декларація не була заповнена повністю та правдиво, є, зокрема, такими:

a) Особа, яка проходить оцінювання, не вказала контакт, який встановлений відповідними та достовірними доказами.

b) Особа, яка проходить оцінювання, не вказала контакт, який встановлений відповідною та достовірною розвідувальною інформацією, яка підтверджена або вважається надійною.

c) Особа, яка проходить оцінювання, не вказала контакт, який встановлений на підставі відповідної та достовірної інформації, що підтверджується іншими доказами, та особа, яка проходить оцінювання, має інші контакти, які були вказані або встановлені відповідно до цього пункту, або є інші докази вигоди, дії або наслідків від контакту, які створюють обґрунтовану підозру, що отримана інформація є єдиним правдоподібним поясненням.

7. До уваги беруться, зокрема, умови, які пом'якшують висновок про те, що декларація була заповнена не повністю і неправдиво:

a) Особа, яка проходить оцінювання, вказала контактну особу, але дата або місцезнаходження не є правильними, і це, як видається,

пов'язано з простою помилкою або плутаниною. Сторінка 22 з 35 Проєкту, що фінансується Європейським Союзом

b) Особа, яка проходить оцінювання, не зазначила один із контактів, проте надала правдиву й повну інформацію щодо інших. Здається, що ця упущена інформація є наслідком звичайної помилки або непорозуміння.

c) Контакт відбувся в місці, де багато людей, і можна припустити, що він не запам'ятався б або здавався б незначним. Ця умова може бути врівноважена ступенем серйозності контакту або іншими факторами, зазначеними в цьому пункті.

ç) Особа, яка проходить оцінювання, не вказала контакт, який стосується члена сім'ї, і умови цього контакту не запам'яталися або не здалися важливими. Ця умова може бути врівноважена ступенем серйозності контакту або іншими факторами, передбаченими цією статтею.

d) Особі, яка проходить оцінювання, достовірно невідомо про те, що особа причетна до організованої злочинності. Ця умова може бути врівноважена факторами, передбаченими в частині 6 цієї статті;

dh) Будь-який інший достовірний фактор, який правдоподібно представлений особою, яка проходить оцінювання.»

8.5. Венеціанська комісія

Досі **ЄСПЛ** не доводилося відповідати на питання, чи є такі контакти достатніми для звільнення судді: у позовних заявах, які були розглянуті дотепер, цей критерій як такий не розглядався.[656] Тим не менш, існують вагомі аргументи[657] на користь того, що ЄСПЛ загалом погодиться з цим критерієм, зокрема, Венеціанська комісія вже підтримала його:

«Навряд чи можна сумніватися в тому, що для судді або прокурора було б **вкрай недоречно** мати неналежні **контакти** з особами**,** причетними до **організованої злочинності**. [...] Здається очевидним, що існування неналежних контактів між суддями та організованою злочинністю суперечило б інтересам національної безпеки, суперечило б громадській безпеці, скоріше заохочувало б, ніж запобігало безладам чи злочинам, і скоріше загрожувало б, ніж захищало б права і свободи інших».[658]

«Щодо того, чи суперечать положення закону про проведення перевірки статті 8 ЄКПЛ, слід враховувати, що перевірка має на меті перевірку декларацій суддів і прокурорів, які проходять оцінювання, на предмет наявності у них неналежних контактів з особами, пов'язаними з організованою злочинністю. Сама по собі це **законна мета** з огляду на частину другу статті 8 ЄКПЛ (інтереси національної та громадської

[656] Танза проти Албанії, 41047/19, 4 липня 2023 року, https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-225653.
[657] Тільман Хоппе, Судді та організована злочинність (Verfassungsblog 2023).
[658] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 49.

безпеки, запобігання заворушенням чи злочинам або захисту прав і свобод інших осіб)».[659]

«Питання тісних контактів депутатів парламенту, муніципальних рад або державних службовців з організованою злочинністю є давньою проблемою в Албанії. Як показали перші результати процедури перевірки **суддівського корпусу,** взаємозв'язок між державними установами та організованою злочинністю є дуже високим. Це підриває довіру до державних інститутів і делегітимізує їхні функції. Якщо організована злочинність керує державними установами або принаймні має вплив на їхню роботу, принципи **верховенства права не можуть** бути застосовані на практиці. Як зазначає Венеціанська комісія у своєму Контрольному списку питань для оцінювання дотримання верховенства права, поняття верховенства права «вимагає наявність системи визначеного і передбачуваного права, у якій кожна людина має право на гідне, рівне і розумне ставлення до себе з боку всіх осіб, які приймають рішення, і відповідно до законів, а також на можливість оскаржити рішення в незалежних і неупереджених судах за допомогою справедливих процедур». У державі, яка управляється або перебуває під впливом організованої злочинності, принципи **гідності,** рівності та **законності** відступають на другий план».[660]

Початковий проєкт конституційних змін в Албанії передбачав «регулярні та неналежні контакти» з особами, пов'язаними з організованою злочинністю. Венеціанська комісія вважає, що навіть **нерегулярні** контакти є достатньо серйозними, якщо вони є «недоречними».

"Крім того, згідно зі статтею DH, п. 3, якщо «особа, яка проходить оцінювання, має регулярні та неналежні контакти з членами організованої злочинності, встановлюється презумпція на користь застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення [...]». Здається, що це положення передбачає «регулярні» та «**неналежні**» контакти як кумулятивні умови для звільнення, тоді як будь-якої з цих умов або навіть тимчасових контактів/відносин може бути **достатньо** для дискваліфікації особи, яка проходить оцінювання».[661]

«Форма, викладена в Додатку 3 до Закону про проведення перевірки, вимагає від кожної особи, яка проходить перевірку, задекларувати, чи мала вона неналежні або належні контакти з особами, причетними до організованої злочинності, і перерахувати ці контакти. Задекларувати потрібно навіть **один контакт.** Заповнення цієї декларації не буде особливо обтяжливим завданням, якщо тільки мова не йде про суддю або прокурора, чиї контакти з організованою злочинністю були значними».[662]

8.6. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

[659] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 64.
[660] CDL-AD(2018)034, Албанія, § 51.
[661] CDL-AD(2016)009, Албанія, § 85.
[662] CDL-AD(2016)036, Албанія, § 51.

У випадку кандидатів можна оцінювати зв'язки з організованою злочинністю із використанням нижчого порогового значення, ніж у випадку посадовців. Проте критерій працює і для тих, і для інших.

9. «Я не довіряю банкам»

9.1. Фактичні обставини

Відповідно до Закону 26 кандидат має готівкові кошти, що пояснюються законними доходами (наскільки можна судити). Він кладе гроші на шість різних банківських рахунків, якими володіє. Кожна сума є трохи меншою за поріг у 10 000 євро, вище якого банк повинен був би повідомити Службу фінансового контролю. Кандидат стверджує, що розподілив суму на шість рахунків, оскільки не довіряє банкам (очевидно, маючи на увазі можливість банкрутства одного або декількох банків). У 2014-2015 роках Національний банк України визнав неплатоспроможними 62 українські банки. До 2016 року було визнано неплатоспроможними ще 8 фінансових установ. Через це багато людей перестали довіряти банкам.

9.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

> «Показник 3: Доброчесність (чесність та непідкупність)
>
> Принцип: Чесність та непідкупність є необхідними умовами для належного виконання суддею своїх обов'язків.
>
> Застосування: 3.1 Суддя демонструє поведінку, бездоганну навіть з точки зору стороннього спостерігача.
>
> Показник 4: Дотримання етичних норм
>
> Принцип: Дотримання етичних норм, демонстрація дотримання етичних норм є невід'ємною частиною діяльності суддів.
>
> Застосування: 4.1 Суддя дотримується етичних норм, не допускаючи прояву некоректної поведінки при здійсненні будь-якої діяльності, що пов'язана з його посадою.»

Єдині показники:

> «Чесність
>
> 13. Чесність – правдивість, принциповість, щирість судді (кандидата на посаду судді) у професійній діяльності та особистому житті, зокрема, щодо мотивів, якими він керується. Суддя (кандидат) відповідає показнику чесності, якщо, зокрема, але не виключно: завжди поводиться відповідно до свого статусу, проявляє гідність і добропорядність у своїй поведінці та характері та діє згідно з вимогами законодавства, правилами професійної етики, вимогами академічної доброчесності та іншими етичними нормами щодо чесності [...]
>
> 13.4. В особистому та професійному житті суддя (кандидат) поводився так, щоб його поведінка на думку звичайної розсудливої людини була прикладом неухильного додержання принципу верховенства права, вимог

законодавства та присяги судді, а також дотримання високих стандартів поведінки, щоб підвищити рівень суспільної довіри до чесності, незалежності, неупередженості та справедливості судової гілки влади.»

«17. Дотримання етичних норм і бездоганна поведінка у професійній діяльності та особистому житті – неухильне дотримання суддею (кандидатом на посаду судді) професійних етичних та загальновизнаних моральних правил поведінки у професійній діяльності та особистому житті. Суддя (кандидат на посаду судді) відповідає цьому показнику, якщо він, зокрема, але не виключно: перебуваючи в нинішньому або будь-якому попередньому статусі, діяв відповідно до правил професійної етики та інших етичних норм, не вчиняв будь-яких дій, що могли / можуть завдати шкоди авторитету правосуддя.

17.1. Суддя (кандидат) дотримувався етичних норм, не допускаючи поведінки, яка могла викликати обґрунтований сумнів у звичайної розсудливої людини, зокрема, що він здатний виконувати свої обов'язки чесно, неупереджено, незалежно й компетентно.»

Кодекс суддівської етики, Україна (версія 2013-09/2024 років):

"Стаття 1

Суддя як носій судової влади повинен бути прикладом неухильного дотримання принципу верховенства права і вимог закону, присяги судді. Суддя має усвідомлювати постійну увагу суспільства та демонструвати високі стандарти поведінки з метою зміцнення довіри до судової влади та утвердження авторитету правосуддя.

Стаття 3

Суддя має докласти зусиль, щоб на думку звичайної розсудливої законослухняної людини його поведінка відповідала високому статусу посади та не викликала обґрунтованих сумнівів у його доброчесності.»

9.3. Аргументи

Існує баланс аргументів за і проти етичного порушення:

Проти порушення	**За порушення**
Ми **не знаємо,** чи це обхід порогових звітів, чи внесення менших сум на рахунки з поважних причин.	**Тягар доведення** лежить на кандидатові – низка вкладів, що не досягають порогового рівня, може розглядатися як серйозні свідчення, що вимагають обґрунтування з боку кандидата.
Поняття «**смурфінг» вводить в оману.** Воно описує техніку відмивання грошей. Таким чином, його використовують, коли вже на першому етапі стає зрозуміло, що відбулося відмивання грошей. Аналогічно, було б неправильно говорити про те, що кандидат проявив «агресію з ножем», якщо ми не знаємо, чи була вона спрямована проти людини, чи проти стейка.	Внесення на рахунок суми, трохи меншої за порогову, є **червоним прапорцем.** Це призводить до зміщення тягаря доказування.

Не зрозуміло, чи було взагалі **можливим** обійти цю схему: Схема поповнення рахунку все одно може бути зафіксована як підозрілі правочини, незважаючи на порогові значення. Цей аспект може свідчити проти навмисних дій, спрямованих на заниження порогових значень.	Не факт, що правочини нижче порогового рівня викличуть тривогу як **підозрілі**. Це залежить від структури комплаєнсу в банку. Крім того, незрозуміло, чи був кандидат повністю обізнаний з тим, як виявляються підозрілі правочини.
Якщо це **законно** відповідно до законів про боротьбу з відмиванням грошей, це також етично.	Не все, що є законним, є також етичним. Саме для цього й існують кодекси етики – **щоб заповнити прогалину** між законною та бездоганною поведінкою.
Порогова сума для повідомлення призначена лише для **моніторингу.** Кандидат уникає лише моніторингу, а не оподаткування чи конфіскації.	Моніторинг є важливим, і суддя чи прокурор, **як приклад,** не повинні (навмисно) уникати моніторингу.
Повідомлення з питань протидії відмиванню коштів подає не кандидат, а **банк.** Тому це відрізняється, наприклад, від неправдивого декларування декларантом.	Дії кандидата мають непрямий, а безпосередній **вплив** на звітність банку.
Люди також уникають моніторингу, коли вони не здійснюють відмивання грошей – повідомлення Служби фінансового контролю можуть спричинити бюрократичну тяганину, затримки в банківських переказах та інші неприємності, яких хотілося б уникнути, навіть якщо особа **невинна** (мені відомо про кілька таких випадків невинного уникнення).	Внесення на рахунок суми, трохи меншої за порогову, є **червоним прапорцем.** Це означає, що тягар доказування зміщується на кандидата. Кандидат завжди може пояснити, що відбувалося.
Молдова всесвітньо відома своєю банківською системою, яка ледь **не зазнала краху** з причин, притаманних банановим республікам. Розподіл ризику між кількома банками є **надійною** стратегією (і такою, якої дотримуються навіть в ЄС, як я знаю від людей, що мене оточують). Така стратегія виступає проти «зловживання» пороговими значеннями.	**Підозра** залишається, незалежно від її ймовірності.

9.4. Кандидат порівняно з посадовою особою

Навіть у випадку кандидатів, ймовірно, існує тенденція «проти порушення», здебільшого тому що стратегія уникнення ризиків виглядає переконливою, а походження готівки має пояснення. Навіть якщо припустити наявність порушення, його важко назвати **серйозним:** воно було б «трохи вище» (простого) етично релевантного порогового значення.

10. «Чи є лотерея неетичною азартною грою?»

10.1. Фактичні обставини

Спочатку кандидат на посаду судді (до Верховного Суду) заявив, що грає час від часу, приблизно п'ять разів на місяць. Після того, як орган, що проводить перевірку, надав

дані від державної лотереї, він визнав, що протягом 659 днів зробив 569 депозитів на азартні ігри. Згідно з інформацією, наданою державною лотереєю, кандидат на посаду судді здійснив 128 платежів на азартному вебсайті державної лотереї в робочий час. На судовому засіданні кандидат заявив: «Я не заперечую, що такі випадки мали місце». Він сказав, що здійснював платежі, коли у нього були «невеликі перерви по 10-15 хвилин», і грав, коли у нього був час. Він визнав, що здійснювати платежі на азартні ігри в робочий час було «неетично» і що він «однозначно відмовився від такої діяльності в майбутньому». Особа наголосила на тому, що «програний час» він відпрацьовував, коли приходив в офіс по суботах і неділях. «Це був застосунок, який ви завантажуєте на свій телефон, у вас є п'ять хвилин, ви відкриваєте його, програєте трохи грошей і йдете далі». Він додав: «Я справді не думав, що опинюся в такому становищі».

10.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

> «Показник 4: Дотримання етичних норм
>
> Принцип: Дотримання етичних норм, демонстрація дотримання етичних норм є невід'ємною частиною діяльності суддів.
>
> Застосування: 4.2. Постійна увага з боку суспільства покладає на суддю обов'язок прийняти на себе ряд обмежень, і незважаючи на те, що пересічному громадянину ці обов'язки могли б здатися обтяжливими, суддя приймає їх добровільно та охоче.»
>
> [Орган, що здійснює перевірку, також застосував пункт 1.6. Однак він пов'язаний з незалежністю, яка в цьому випадку можливо взагалі не зачіпається:
>
> «1.6 Суддя виявляє та підтримує високі стандарти поведінки суддів з метою зміцнення суспільної довіри до судових органів, що має першочергове значення для підтримання незалежності судових органів»].

Єдині показники:

> «Чесність
>
> 13. Чесність – правдивість, принциповість, щирість судді (кандидата на посаду судді) у професійній діяльності та особистому житті, зокрема, щодо мотивів, якими він керується. Суддя (кандидат) відповідає показнику чесності, якщо, зокрема, але не виключно: завжди поводиться відповідно до свого статусу, проявляє гідність і добропорядність у своїй поведінці та характері та діє згідно з вимогами законодавства, правилами професійної етики, вимогами академічної доброчесності та іншими етичними нормами щодо чесності [...]
>
> 13.4. В особистому та професійному житті суддя (кандидат) поводився так, щоб його поведінка на думку звичайної розсудливої людини була прикладом неухильного додержання принципу верховенства права, вимог законодавства та присяги судді, а також дотримання високих стандартів поведінки, щоб підвищити рівень суспільної довіри до чесності, незалежності, неупередженості та справедливості судової гілки влади.»
>
> «17. Дотримання етичних норм і бездоганна поведінка у професійній діяльності та особистому житті – неухильне дотримання суддею

(кандидатом на посаду судді) професійних етичних та загальновизнаних моральних правил поведінки у професійній діяльності та особистому житті. Суддя (кандидат на посаду судді) відповідає цьому показнику, якщо він, зокрема, але не виключно: перебуваючи в нинішньому або будь-якому попередньому статусі, діяв відповідно до правил професійної етики та інших етичних норм, не вчиняв будь-яких дій, що могли / можуть завдати шкоди авторитету правосуддя.

17.1. Суддя (кандидат) дотримувався етичних норм, не допускаючи поведінки, яка могла викликати обґрунтований сумнів у звичайної розсудливої людини, зокрема, що він здатний виконувати свої обов'язки чесно, неупереджено, незалежно й компетентно.»

Кодекс суддівської етики, Україна (версія 2013-09/2024 років):

«Стаття 17

Суддя має право брати участь у громадській діяльності, публічних заходах, якщо це не завдає **шкоди** статусу судді, **авторитету** суду та судової влади і не може вплинути на здійснення правосуддя. Суддя повинен уникати **взаємовідносин**, що викликатимуть сумнів у його незалежності та безсторонності.»

10.3. Рішення державних органів

10.3.1. Рішення органу, що здійснює перевірку

Орган, що здійснює перевірку, побачив серйозне етичне порушення:[663]

«109. Кодекс етики та професійної поведінки судді (Кодекс етики) [...] передбачає таке:

> «Цей Кодекс суддівської етики та професійної поведінки враховує Європейську конвенцію із прав людини, практику ЄСПЛ, **Бангалорські принципи поведінки суддів,** Європейську хартію про статус суддів та інші заяви і рекомендації європейських інституцій». (Частина (3) стаття 1)

110. Відповідно до частин (1) та (10) статті 5 Кодексу етики:

> «Суддя повинен дотримуватися найвищих стандартів доброчесності та відповідальності, щоб забезпечити довіру суспільства до суду.»
>
> «Суддя повинен організовувати всю свою позасудову діяльність таким чином, щоб підтримувати авторитет і гідність своєї посади, а також престиж судової системи».

111. Відповідно до Коментаря до Кодексу суддівської етики, судді повинні постійно прагнути не лише суворо дотримуватися етичних норм, але й просувати та виходити за межі положень кодексу, встановлюючи для себе найвищі етичні вимоги як у ситуаціях, пов'язаних з професійною, так і з

663 https://cdn.prod.website-files.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/6687bb79119ab2735b9401ac_Ciobanu_report_ENG.signed1.pdf.

приватною діяльністю. Крім того, слід уникати будь-якої поведінки, яка може зменшити повагу з боку розсудливих спостерігачів у суспільстві.

112. Бангалорські принципи поведінки суддів (Бангалорські принципи)[8] у частинах 1.6 та 4.2. передбачають, що

> «"Суддя виявляє та підтримує високі стандарти поведінки суддів з метою зміцнення суспільної довіри до судових органів, що має першочергове значення для підтримання незалежності судових органів».
>
> «Постійна увага з боку суспільства покладає на суддю обов'язок прийняти на себе ряд обмежень, і незважаючи на те, що пересічному громадянину ці обов'язки могли б здатися обтяжливими, суддя приймає їх добровільно та охоче».

113. В офіційному Коментарі до Бангалорських принципів поведінки суддів (Bangalore Principles Commentary) [9] згадується в пп. 114 та 117, що

> «Суддя повинен очікувати, що він буде об'єктом постійного громадської уваги та коментарів, і тому повинен прийняти обмеження своєї діяльності, які можуть розглядатися як обтяжливі для пересічного громадянина. Суддя повинен робити це вільно і добровільно, навіть якщо ця діяльність не була б **негативно сприйнята** іншими членами суспільства або представниками професії. Це стосується як професійної, так і **особистої** поведінки судді. Законність поведінки судді, хоча і є важливою, але не є повною мірою його чи її доброчесності».
>
> «Не існує жодної заборони для судді брати участь час від часу в азартних іграх на дозвіллі, але слід проявляти розсудливість, беручи до уваги сприйняття розумного спостерігача в суспільстві. Одна справа – час від часу відвідувати кінні перегони або казино під час відпустки за кордоном або грати в карти з друзями та родиною. Зовсім інша справа, коли суддя занадто часто стоїть біля вікон для ставок на іподромах або стає завзятим гравцем чи небезпечним гравцем на гроші».

114. Відповідно до Болонсько-міланського кодексу суддівської етики (2015 рік)[10] суддя повинен забезпечити, щоб його поведінка була бездоганною з точки зору розумного спостерігача.

115. Звертаючись до фактів справи, щодо сумісності азартної діяльності суб'єкта з етичними нормами, Комісія проаналізувала: (1) чи були порушені будь-які правила етики або професійної поведінки суддів, і (2) чи було порушення «серйозним».

---

[8] Бангалорські принципи поведінки суддів, прийняті Суддівською групою зі зміцнення доброчесності суддів як Бангалорський проєкт Кодексу поведінки суддів 2001 року, переглянуті на засіданні Круглого столу голів судів 25-26 листопада 2002 року та схвалені Соціальною та Економічною Радою ООН, Резолюція 2006/23 («Бангалорські принципи поведінки суддів»), містять відповідні рекомендації. З ними можна ознайомитися за посиланням: https://www.unodc.org/documents/ji/training/bangaloreprinciples.pdf.

[10] Болонсько-міланський глобальний кодекс суддівської етики доступний за посиланням: https://www.icj.org/wpcontent/uploads/2016/02/Bologna-and-Milan-Global-Code-of-Judicial-Ethics.pdf.

116. Ступінь участі суб'єкта в азартних іграх важливий для оцінки не лише його фінансової, а й етичної доброчесності.

117. Загалом, у багатьох суспільствах часта участь в азартних іграх вважається неприйнятною поведінкою. У Румунії, наприклад, будь-які види азартних ігор суддів і прокурорів заборонені законом.(11) Будь-яка азартна гра може призвести до негативних наслідків як у приватному, так і в професійному житті. [12]

118. Згідно з вищезазначеними міжнародними належними практиками, хоча епізодична участь в азартних іграх не вважається порушенням етичних норм, суддя повинен брати до уваги сприйняття цієї діяльності розсудливим спостерігачем у суспільстві. Інакше кажучи, суддя повинен діяти на власний розсуд, щоб азартні ігри не стали настільки частим і поширеним явищем, що розсудливий спостерігач міг би розцінити це як порушення професійної поведінки, здатне негативно вплинути на довіру до системи правосуддя.

119. Що стосується Комісії з етики та професійної поведінки суддів Молдови, то Комісія зазначає, що з 2018 року, коли вона була сформована, вона видала лише чотири консультативні висновки на теми, які не були пов'язані з азартними іграми[13]. Жодних рекомендацій (які призначені для консультування окремих суддів за їхнім запитом) на офіційному вебсайті ВРП немає у відкритому доступі. [14]

120. Комісія вважає, що суб'єкт порушив вищезазначені правила етики та поведінки суддів. Його поведінка порушила професійну етику суддів і могла вплинути на престиж системи правосуддя. «Серйозність» порушення буде проаналізована на основі частоти азартних ігор, сум, на

---

[12] Опис розладу залежності від азартних ігор відповідно до Міжнародної класифікації хвороб ВООЗ: Ігровий розлад характеризується стійкою або рецидивуючою поведінкою в азартних іграх, яка може бути онлайн (тобто через Інтернет) або офлайн, що проявляється в такому: 1. порушення контролю над азартними іграми (наприклад, початок, частота, інтенсивність, тривалість, припинення, контекст); 2. підвищення пріоритету азартних ігор до такої міри, що вони переважають над іншими життєвими інтересами та повсякденною діяльністю; 3. продовження або ескалація азартних ігор, незважаючи на виникнення негативних наслідків. Модель ігрової поведінки може бути безперервною або епізодичною та рецидивуючою. Патерн ігрової поведінки призводить до значного дистресу або до значних порушень в особистій, сімейній, соціальній, освітній, професійній або інших важливих сферах функціонування. Для постановки діагнозу ігрова поведінка та інші ознаки зазвичай проявляються протягом щонайменше 12 місяців, хоча необхідний термін може бути скорочений, якщо дотримані всі діагностичні вимоги та симптоми є вираженими. Більш детальна інформація доступна за посиланням: https://icd.who.int/browse11/lm/en#/http%253a%252f%252fid.who.int%252ficd%252fentity%252f104148706.

[11] Закон № 303 від 15 листопада 2022 року «Про статус суддів і прокурорів», стаття 271, п. р) передбачає, що дисциплінарним проступком є, з-поміж іншого, «безпосередня участь або участь через інших осіб у фінансових пірамідах, азартних іграх чи інвестиційних системах, які не забезпечують прозорості своїх коштів», доступно за посиланням: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/261399.

[14] Всі рекомендації повинні були бути завантажені за адресою: https://www.csm.md/ro/organesubordonate/comisia-de-etica/sedinte.html.

13 Ці висновки стосуються участі суддів у політичній діяльності (Консультативний висновок № 1 від 20 грудня 2018 року), неупередженості суддів (Консультативний висновок № 2 від 22 квітня 2019 року), використання суддями соціальних мереж (Консультативний висновок № 3 від 24 червня 2019 року) та спілкування суддів з працівниками суду, прокурорами, адвокатами та іншими суддями (Консультативний висновок № 4 від 1 липня 2019 року). Висновки доступні румунською мовою за посиланням: https://www.csm.md/ro/organe-subordonate/comisia-de-etica/opinii.html.

які вони були зроблені, а також того, чи вплинула азартна гра на професійну діяльність суб'єкта.

121. Комісія встановила, що суб’єкт звично грав в азартні ігри протягом періоду оцінки набагато частіше, ніж те, що він описував як «епізодичну гру». Комісія зауважила, що суб’єкт давав суперечливі відповіді. Спочатку він сказав, що грав час від часу, приблизно п'ять разів на місяць, але після того, як йому представили дані, надані [державною лотереєю], він зізнався, що протягом 659 днів вніс 569 депозитів для участі в азартних іграх. Крім того, хоча суб'єкт заперечує суми, витрачені на азартні ігри, дані, надані з вебсайту азартних ігор, чітко показують, що суб'єкт витратив на азартні ігри в середньому на 35% більше, ніж загальна заробітна плата, яку він отримав за той самий період часу. Комісія бере до уваги той факт, що суб'єкт не був правдивим у своїх відповідях на питання щодо частоти гри в азартні ігри. Крім того, незважаючи на те, що суб'єкт продовжував оскаржувати розрахунок своїх витрат на азартні ігри, Комісія відхилила заперечення суб'єкта щодо незрозумілих статків у розділі про необґрунтовані статки».

122. Коли йому надали дані про його платежі на азартні ігри, він визнав, що вносив депозити на азартні ігри в робочий час щонайменше 128 разів. Він також визнав, що грати в азартні ігри в робочий час було неетично. Комісія зазначає, що програш грошей і ставки в робочий час можуть поставити під сумнів здатність судді тверезо мислити і приймати правильні рішення.

123. Суб'єкт пояснив, що він «не висловлював [азартну діяльність] публічно, навіть близьким особам». Комісія також зазначає, що суб'єкт декларування задекларував виграш у лотерею у своїх щорічних деклараціях до NIA за 2019, 2021 та 2022 роки. Декларації про майновий стан суддів є публічними документами, доступними для будь-якої зацікавленої особи.

124. Таким чином, хоча суб'єкт міг намагатися вести свою азартну діяльність невідкрито, враховуючи його статус судді та той факт, що він зобов'язаний публічно декларувати свої виграші в азартних іграх, а також співпрацювати з будь-якими компетентними органами, які можуть перевірити його фінансову діяльність, у нього не було жодних підстав очікувати, що його азартна діяльність ніколи не приверне уваги громадськості.

125. Варто також зазначити, що суб'єкт продовжував здійснювати платежі на азартні ігри навіть після того, як подав заяву на посаду судді ВС. Під час процедури оцінювання суб'єкт неодноразово висловлював жаль, що грав в азартні ігри, та зазначав, що припинив грати в азартні ігри. Однак, згідно з даними, наданими компанією NGM, суб'єкт продовжував здійснювати платежі до вересня 2023 року. У травні 2023 року він подав заяву на посаду судді ВС. 126. Об'єктивному спостерігачеві може здатися, що суб'єкт є фінансово безвідповідальною особою, яка могла мати борги через програш в азартних іграх. Така позиція залишає вразливість. Те, що суддя своїми діями створить таке уявлення про себе і, як наслідок, негативно вплине на довіру до системи правосуддя, можна вважати серйозним порушенням етичних правил та професійної поведінки суддів.

127. Таким чином, Комісія вважає, що суб'єкт не відповідає етичним критеріям, передбаченим частиною (2) статті 11, оскільки має серйозні сумніви, зумовлені тим фактом, що, виходячи з його азартної діяльності, суб'єкт серйозно порушив правила етики та професійної поведінки суддів».

10.3.2. Рішення Верховного Суду

Верховний Суд підтвердив рішення органу, що здійснював перевірку: [664]

«З точки зору об'єктивного спостерігача, сприйняття того, що суб'єкт є фінансово безвідповідальною особою, яка могла мати борги через програш грошей внаслідок заняття азартними іграми, може бути правильним. В умовах, що склалися в країні, коли суддя своїми діями створює таке уявлення про себе і відповідно негативно впливає на довіру до судді, ці дії можна вважати серйозним порушенням етичної та професійної поведінки судді. Отже, Комісія має серйозні сумніви, зумовлені тим, що на практиці суб'єкт порушив правила етики та професійної поведінки суддів, що суперечить критеріям доброчесності професійної діяльності, встановленим частиною «а» статті 11 Закону № 65/2023».

10.4. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах

Цей випадок вже лежить на межі, оскільки кандидат грав «лише» в державну лотерею, а не в казино чи навіть у неформальних/незаконних місцях. Крім того, виглядає дещо суперечливо, що держава проводить лотерею, але вважає неетичним для деяких своїх представників користуватися цією можливістю. Тому фактів цієї справи, скоріш за все, не буде достатньо для негативного висновку щодо посадовця.

11. «Я жив зі свого городу»

11.1. Фактичні обставини

Підраховуючи необґрунтовані статки за кожен рік, орган, що здійснює перевірку, виявив дисбаланс за кілька років. Ключовим фактором цього дисбалансу були «споживчі витрати населення» (СЕР):

«Комісія використовує метод оцінки споживчих витрат населення (СЕР) Національного бюро статистики (НБС) для кількісної оцінки видатків на основні (незадекларовані) витрати. Вибір СЕР був обумовлений, зокрема, тим, що НБС покладається на дослідження реальних витрат, понесених випадково відібраними особами, які беруть участь в опитуванні. Відповідно, СЕР надає надійні дані про річні витрати відповідно до демографічних характеристик, розміру домогосподарства та географічного розташування (місто/село)».

«На всі випадки від'ємного сальдо, виявлені Комісією, суб'єкт пояснив свої розрахунки витрат на споживання загальним твердженням про те, що

[664] https://cdn.prod.website-files.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/66868fa2b1001ac08012196c_Hot%20CSM%20CIOBANU%20ANDRIAN.pdf.

«Важливо розуміти, що представлені статистичні дані дають загальну картину і не враховують всіх індивідуальні змінні. Кожна фізична особа по-своєму індивідуальна: хтось може витрачати дуже багато, а хтось – бути більш економним. Розрахована сума в X леїв є загальним середнім показником, але, на мою думку, вона не є правдивою. Виходячи з індивідуальних або особистих факторів, деякі особи можуть мати обставини, які призводять до менших витрат, ніж встановлений абстрактний середній показник. Громадянин [перевірений кандидат] належить до категорії **ощадливих** людей**,** веде **скромний** і дисциплінований спосіб життя. Я не могла витрачати більше, ніж мав доходу, і не перевищую встановлених лімітів.»

Тоді кандидатка **не** надала жодних **документів** на підтвердження своїх тверджень. Пізніше вона подала додаткову інформацію, посилаючись на свій СЕР, але не пояснила, яким чином це спростовує розрахунки Комісії.

Суб'єкт [кандидат] надав **рахунки за комунальні послуги** за 2015-2021 роки. Більшість наданих рахунків стосувалися водо- та газопостачання, а також послуг з утримання будинків. Надані рахунки не охоплювали всі місяці року (зазвичай лише два-чотири місяці). У більшості випадків рахунки не включали витрати на електроенергію або опалення, які зазвичай є **найдорожчими** комунальними послугами. Очевидно, що ця інформація **не** відображає **всіх** комунальних витрат респондента протягом досліджуваного періоду. [...]

Суб'єкт також надала 17 чеків, що свідчать про купівлю **продуктів харчування** в супермаркетах на невеликі суми. Чеки датовані 2012, 2020-2023 роками і мають загальну вартість 1 217 леїв [...].

Щодо **транспортних** витрат, суб'єкт представила 7 сторінок скопійованих квитків на громадський транспорт, вартістю від одного до трьох леїв. [...]

Крім того, суб'єкт подала переглянуті незрозумілі розрахунки статків, в яких вона зазначила, що у 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019 та 2021 роках мала щорічну фіксовану СЕР у розмірі **12 000 леїв** [12 000 леїв – це близько **50 євро**]. Вона не пояснила, як вона прийшла до цих цифр [...]».

11.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

«3: Доброчесність (чесність та непідкупність)

Принцип: Чесність та непідкупність є необхідними умовами для належного виконання суддею своїх обов’язків.

Застосування: 3.1 Суддя демонструє поведінку, бездоганну навіть з точки зору стороннього спостерігача.

Показник 4: Дотримання етичних норм

Принцип: Дотримання етичних норм, демонстрація дотримання етичних норм є невід’ємною частиною діяльності суддів.

Застосування: 4.7 Суддя має бути обізнаний про свої особисті та матеріальні інтереси конфіденційного характеру і має вживати розумні заходи з метою отримання інформації про матеріальні інтереси членів своєї родини.»

Єдині показники:

«13.1. Суддя (кандидат на посаду судді) надав достовірну та відому йому інформацію в деклараціях доброчесності судді (декларації доброчесності кандидата на посаду судді), деклараціях родинних зв'язків суддів (декларації родинних зв'язків кандидата на посаду судді), деклараціях особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про яку має бути обізнаний.»

Кодекс суддівської етики, Україна (версія 2013-09/2024 років):

«Стаття 18

Суддя повинен бути обізнаним про свої фінансові інтереси та вживати розумних заходів для того, щоб бути обізнаним про фінансові інтереси членів своєї сім'ї.»

11.3. Рішення державних органів

11.3.1. Рішення органу, що здійснює перевірку

Орган, що здійснює перевірку, **відхилив** спробу кандидата оскаржити стандартизований розрахунок разової суми для покриття мінімальних щоденних витрат:[665]

«У більшості випадків рахунки не включали витрати на електроенергію та опалення, які зазвичай є найдорожчими **комунальними послугами**. Очевидно, що ця інформація не відображає всіх комунальних витрат суб'єкта протягом оцінюваного періоду. [...]

Комісія не вважає правдоподібним, що ця інформація відображає всі витрати суб'єкта на **харчування**. [...]

Ця інформація не обов'язково вказує на те, що ці квитки були використані суб'єктом або що це були єдині **транспортні** витрати, понесені нею. [...]

На слуханні суб'єкт пояснила, що хоча вона подавала рахунки лише за кілька місяців за відповідні роки, витрати були однаковими щомісяця. Комісія вважає це пояснення **необґрунтованим.** Навіть рахунки, надані суб'єктом, відрізняються з року в рік, тоді як рахунки за електроенергію та опалення, які відрізняються найбільше, суб'єкт не подавала. Тому Комісія вважає, що інформація, надана суб'єктом, є неповною, вибірковою та недостатньою для зміни розрахованого CEP».

665 https://cdn.prod.website-files.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/6661f0f2c7ade35fb97d9614_Chirtoaca_report_ENG.signed1.pdf.

11.3.2. Рішення Верховного Суду

Верховний Суд (колегія, що складається з нещодавно перевірених суддів) став на бік органу, що здійснює перевірку, і **відмовив** у задоволенні позову кандидата: [666]

> «Позивачка стверджує, що її споживчі витрати становили 12 000 леїв щорічно протягом періоду оцінки. Ця сума в **чотири рази** менше, ніж сума, витрачена в середньому в 2021 році іншим жителем міста, що проживає одна, і **вдвічі менше,** ніж ця особа витратила в 2011 році [...]. Аргументи, наведені Комісією для неприйняття запропонованих позивачкою занижених витрат на споживання [...], є переконливими, і Колегія [Верховного Суду] вважає їх переконливими, а позивачка не спростувала їх відповідними доказами. Квитанції, надані позивачкою, не підтверджують, що вони покривають усі її витрати. Очевидно, що вони не покривали певні види **комунальних послуг** за всі місяці, а деякі види витрат, включені до витрат домогосподарств за даними НБС [Національного бюро статистики], взагалі не були покриті квитанціями. Крім того, за всі 12 років позивачка надала лише **17 квитанцій,** що підтверджують купівлю продуктів харчування в магазинах. Ці 17 квитанцій були датовані 2012, 2020-2023 роками та на загальну суму 1 217 леїв. Незважаючи на офіційну **інфляцію** в 92%, позивачка стверджує, що її витрати на проживання залишалися незмінними протягом 12 років, з 2011 по 2022 рік, і становили 1 000 леїв на місяць. У пп. 30-32 вище описано методологію розрахунку споживчих витрат домогосподарства. На думку Колегії, така методологія може дати достовірні результати, які можуть бути використані для зовнішньої оцінки. Однак ця оцінка має свої обмеження [...] і вони можуть бути поставлені під сумнів у контексті оцінки, але тільки тоді, коли суб'єкт оцінки надає достовірні дані. У цій справі позивачка не надала таких даних, обмежившись декларативними твердженнями. З цих причин Суд відхиляє аргумент позивачки про те, що в її справі мали бути застосовані нижчі витрати на споживання, ніж ті, що були використані Комісією».

11.4. Подальша оцінка

Аргументи за кандидата:

- Розрахунок мінімальних щоденних витрат може бути лише **приблизним,** але ніколи не відображає всіх реалій.
- Тільки одержима людина зберігає **всі квитанції** про щоденні витрати за останні 10 або 15 років, навіть якщо вони стосуються лише великих статей, таких як комунальні платежі. Об'єктивно неможливо надати всі ці квитанції – навіть за коротший період в останні 1-2 роки.
- У більшості районів квитанції підтверджують лише те, що було витрачено, але **не можуть виключити,** що було витрачено більше, наприклад, на їжу, одяг або транспорт: Кандидат завжди міг мати більше квитанцій. Лише у випадку

---

666 https://cdn.prod.website-files.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/6661f01752cf6fad1bed845b_Hot%C4%83r%C3%A2re%20CSM%20nr.%20295-20%20din%2004.06.24%2C%20jud.%20Rodica%20Chirtoac%C4%83.pdf.

комунальних послуг можна припустити, що рахунки відображатимуть фактичні витрати.

Аргументи проти кандидата:

- Саме з цієї причини (неможливість показати всі надходження) мінімальна щоденна витрата повинна розраховуватися як стандартизована **разова сума**.
- **ЄСПЛ** постановив, що органи, які здійснюють перевірку, можуть обчислювати необґрунтовані статки на основі стандартизованої разової суми:

> «У **методологічному документі** НКК [албанського органу, що здійснює перевірку] йшлося про оцінку, розраховану пропорційно до років, за які існувало зобов'язання декларувати. Врешті-решт НКК вирішила, що близько 3 євро на день на кожну особу в домогосподарстві слід вважати мінімальним прожитковим мінімумом на той момент [...]. [Європейський] суд вважає, що оцінка органами перевірки прожиткового мінімуму в цьому контексті не була свавільною або явно необґрунтованою».[667]

- Кандидатам не обов'язково надавати квитанції, щоб правдоподібно довести, що вони живуть із **меншими** щоденними витратами. Прийнятними в цьому сенсі можуть бути (можливо) такі докази:
  - **Сільськогосподарські** угіддя, достатні для того, щоб прогодувати сім'ю кандидата.
  - Безкоштовне **житло** (і комунальні послуги), наприклад, якщо кандидат живе в будинку своїх батьків.
  - Немає потреби в **транспорті,** якщо кандидат живе в межах пішохідної доступності від свого офісу, не має сім'ї, яка потребує транспорту, і в його паспорті немає відміток про подорожі.

  У кожному випадку середня сума щоденних витрат може бути зменшена на всю або більшу частину відповідної частини цього статистичного «споживчого кошика».

Подібні аргументи наводилися деякими кандидатами, які проходили перевірку, про те, що вони не змогли подати податкову декларацію, оскільки електронна система тимчасово не працювала, була відсутня певна форма або тлумачення податкового законодавства було нечітким.

11.5. Оціночна схема для аналізу етичних порушень

Крок оцінювання	Застосування до конкретного випадку
1. Етичний обов'язок?	Не мати незрозумілих доходів (багатства)
2. Порушення?	Так
3. Намір.	Може бути тільки навмисним
4. Пом'якшувальні обставини?	Жодних

[667] Танза проти Албанії, 4 липня 2023 року, 41047/19, §§ 91, 102.

5. Ступінь тяжкості	Єдиним аргументом може бути відносно невелика сума. Однак, навіть маючи разову суму на мінімальні щоденні витрати, зазвичай не вдається зафіксувати всі витрати. Існують порогові значення для декларування активів і витрат - нижче цих порогів витрати не реєструються. Крім того, часте використання готівки унеможливлює відстеження витрат. Нарешті, особи, які обіймають судові посади, зазвичай не підтримують мінімальний рівень життя, а ведуть більш високий спосіб життя. Загалом, підрахунок лише мінімальних витрат вже є "щедрим" підходом до суб'єктів перевірки.

Зрештою, щоденні мінімальні витрати – це не питання тяжкості, а питання стандарту доказування. У зв'язку з цим стандартизований розрахунок добових мінімальних витрат можна розглядати як "послідовну визначеність".[668]

11.6. Кандидат і чинний посадовець: різниця в підходах оцінювання

У випадку кандидата достатньо простого дисбалансу необґрунтованих статків. У випадку посадовців необхідний суттєвий дисбаланс.

12. "У мене була готівка15 років тому "

12.1. Фактичні обставини

Суддя виплачувала банківський кредит у розмірі 280 000 молдовських леїв у період з 2014 по 2016 рік. Оскільки протягом усіх трьох років її/йог офіційних доходів було недостатньо для здійснення таких виплат, вона/він послалася/вся на готівкові заощадження, які нібито зберігалися протягом багатьох років:

> "Суддя пояснила, що між 2001 і 2010 роками працювала юристом у кількох компаніях та представляла інтереси фізичних і юридичних осіб у судах на підставі довіреностей. Вона стверджувала, що протягом восьми років щомісяця відкладала приблизно 3 000 леїв, і таким чином змогла накопичити суму у 280 000 леїв".

Питання 1: Які **докази** можна використати для перевірки наявності таких готівкових заощаджень?

Пита**ння** 2: Припустімо, що закон обмежує період перевірки різницею між активами, витратами і доходами за останні 12 років. Чи має право орган перевірки на початку 2023 року ставити під сумнів заощадження, сформовані на початку 2011 року, чи це порушуватиме 12-річне обмеження (оскільки 2011 рік є останнім, що підпадає під 12-річний період, відрахований назад від 2022 року)?

12.2. Відповідні етичні принципи

Бангалорські принципи:

> Цінність 3: Добропорядність
>
> Принцип: Добропорядність є необхідною умовою належного виконання судових обов'язків.

[668] Венеціанська комісія, CDL-AD(2023)005, Молдова, § 67.

Застосування: 3.1 Суддя повинен забезпечити, щоб його/її поведінка не викликала жодного сумніву в очах розсудливої особи.

Цінність 4: Бездоганна поведінка

Принцип: Особиста бездоганність судді та враження про неї є необхідними для виконання всіх функцій судді.

Застосування: 4.7 Суддя має бути поінформований(на) про свої фінансові інтереси та вживати розумних заходів для поінформованості щодо фінансових інтересів членів своєї родини.

Уніфіковані індикатори:

13.1. Суддя (кандидат) надав(-ла) достовірну та повну інформацію у деклараціях доброчесності судді (кандидата), деклараціях про родинні зв'язки судді (кандидата) та деклараціях особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Кодекс суддівської етики, Україна проти:

Стаття 18

Суддя повинен знати про свої фінансові інтереси та вживати розумних заходів для обізнаності щодо фінансових інтересів членів своєї сім'ї.

12.3. Докази

Оспорювання заявлених доходів базується на двох головних принципах:

- Грошові потоки завжди залишають **сліди**, а отже, за відсутності таких слідів – заявлений дохід, імовірно, не існує.
- У чому полягає логічна невідповідність у заявленому **доході?**

12.3.1. Орган перевірки

Висновки органу з перевірки доброчесності:[669]

(Сліди)

"Згідно з інформацією Державної податкової служби, чистий дохід суб'єкта за 10 років до 2011 року становив 152 782 MDL, тобто в середньому 15 278 MDL на рік або 1 273 MDL на місяць. Отже, суб'єкт не міг щомісяця відкладати 3 000 MDL, як стверджувалося.

Комісія запросила **документи**, що підтверджують наявність заощаджень у сумі 280 000 MDL, а також документи, які б доводили достатній дохід до 2011 року, що дозволив би накопичити ці кошти.

Суб'єкт пояснила, що **банківські виписки** про сплату іпотечного кредиту підтверджують наявність задекларованих готівкових заощаджень. Як зазначено в пункті 41 вище, Комісія вже встановила факт повного погашення іпотеки суб'єктом, і цей факт не оспорюється. Однак Комісія прагне з'ясувати джерело коштів, використаних для погашення заборгованості, і зазначає, що офіційних доходів суб'єкта було

[669]https://cdn.prod.websitefiles.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/6661f0f2c7ade35fb97d9614_Chirtoaca_report_ENG.signed1.pdf.

недостатньо для покриття таких витрат. Хоча банківські виписки підтверджують наявність коштів, їхнє походження залишається незрозумілим.

Крім того, суб'єкт заявила, що в цей період, до 2011 року, вона Крім того, суб’єкт зазначила, що до 2011 року вона спеціалізувалася на процедурах банкрутства, працювала з компаніями «Consocivil» АТ та «Elcas» АТ, а також представляла інтереси таких сторін, як АТ «Alfa», АТ «Livada» та ТОВ «Vinaria Vinus». Під час слухання вона стверджувала, що основним кредитором у процедурі банкрутства АТ «Elcas» було Міністерство фінансів (так само, як і для АТ «Alfa» та АТ «Livada»), і що вона отримувала додаткові суми відповідно до плану санації. Вона зазначила, що податок на дохід за цими сумами сплачували відповідні компанії, однак не змогла пояснити, чому ці **доходи не відображені** в даних Податкової служби.

Суб’єкт також подала до Комісії проєкти документів, підготовлених для представництва клієнтів у судових справах у період з 2007 по 2016 рік. Жоден з наданих документів не містить доказів отримання суб’єктом будь-яких сум у 2001–2010 роках. Крім того, ці матеріали не містять жодних документів щодо згаданих вище компаній […], окрім ТОВ «Vinaria Vinius». Суб’єкт не надала жодного доказу отримання нею будь-яких «додаткових сум» до 2011 року".

(Логіка)

"Суб’єкта також попросили пояснити, чому в 2014 році їй довелося взяти **іпотечний кредит**, що призвело до додаткових виплат відсотків і комісійних банку на суму 94 833 молдовських леїв, хоча в неї були готівкові заощадження у розмірі 280 000 молдовських леїв. Їй не вистачало лише 103 000 молдовських леїв для покриття вартості квартири в розмірі 383 000 молдовських леїв. Суб’єкт не змогла надати обґрунтоване пояснення […]

Крім того, між 6 травня 2014 року та 29 квітня 2015 року суб’єкт здійснювала іпотечні виплати частинами у розмірі від 3 300 до 4 400 молдовських леїв. Згідно з таблицею, в якій проаналізовано джерела всіх іпотечних виплат понад 10 000 молдовських леїв, вона почала використовувати готівкові заощадження, накопичені до 2011 року, починаючи з 29 травня 2015 року. Під час слухання суб’єкта запитали, як вона здійснювала іпотечні виплати у 2014 році з огляду на від’ємне сальдо в той період […]. Вона відповіла, що використовувала дохід від надання юридичної допомоги, що суперечить даним, наданим Податковою службою.

Суб’єкт не пояснила, чому, маючи готівкові заощадження ще до 2011 року, вона не почала їх використовувати у 2014 році, коли мала від’ємне сальдо. Вона також не пояснила, чому не сплатила іпотеку однією чи кількома більшими сумами, щоб зменшити розмір відсотків".

(Результат)

"З огляду на вищезазначені **невідповідності** та відсутність будь-яких доказів, які б підтверджували, що суб’єкт могла обґрунтовано накопичити

такі заощадження до 2011 року, Комісія дійшла висновку, що це джерело доходу, ймовірно, не існувало.

Отже, Комісія **не визнає** суму у 280 000 молдовських леїв як готівкові заощадження та не включатиме її до розрахунку доходів і витрат суб'єкта".

12.3.2. Верховний суд

Верховний Суд (колегія, до складу якої входять нещодавно перевірені судді) став на бік органу з оцінювання та відхилив заяву кандидата: [670]

(Сліди)

"Колегія Верховного Суду зазначає, що кандидат не надала документальних доказів, які б підтверджували, що в період 2011–2015 років вона мала заощадження у розмірі 280 000 румунський (молдавських) лей. Вона не задекларувала ці заощадження Комісії за 2011–2014 роки, хоча під час першого раунду запитань її прямо просили надати інформацію про заощадження за ці роки. Колегія відхиляє аргумент суб'єкта про те, що ці заощадження походять із гонорарів, які вона отримувала від п'яти компаній, з якими працювала. Усі виплати фізичним особам обкладалися податками за місцем виплати, і такі суми мали бути відображені в інформації Служби фіскального нагляду (СФН). У період, що передував оцінюванню, деякі з цих п'яти компаній здійснювали інші виплати заявниці, які були задекларовані у фіскальній службі, і з яких було утримано податки".

(Логіка)

"Колегія також зазначає, що протягом чотирьох років (2012–2015) заявниця отримала загальний дохід (без урахування іпотечного кредиту, отриманого у 2014 році), що був меншим за 280 000, що додатково знижує достовірність аргументу про те, що така сума могла бути накопичена до початку періоду оцінювання, зважаючи на те, що рівень доходів населення тоді був нижчим. Колегія вважає переконливими аргументи, викладені Комісією […] та прийняті Вищою радою магістратури (ВРМ). Відтак, вона доходить висновку, що якби заявниця справді мала у 2014 році 280 000 RON готівкою, їй не потрібно було б брати іпотечний кредит у розмірі 383 000 RON […]".

12.4. Строк давності

Суддя послалася на аргумент щодо 12-річного строку давності лише під час апеляційного провадження.
Вона зазначила, що Комісія вчинила з порушенням закону, коли

" Комісія дозволила собі перевірити діяльність заявниці за 2001–2010 роки, відмовившись визнати, що на початок 2011 року вона мала готівкові заощадження у розмірі 280 000 леїв".

---

[670] https://cdn.prod.website-files.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/6661f01752cf6fad1bed845b_Hot%C4%83r%C3%A2re%20CSM%20nr.%20295-20%20din%2004.06.24%2C%20jud.%20Rodica%20Chirtoac%C4%83.pdf.

Верховний Суд[671] відхилив цей аргумент, зазначивши, що

> "Заявниця сама зазначила, що використала ці кошти у 2015–2016 роках, тобто в межах **оцінюваного періоду**. Комісія має повноваження перевіряти всі **заощадження**, які особа, що проходить оцінювання, використала протягом періоду оцінювання. Судова колегія також зазначає, що Комісія не здійснювала перевірки доходів, витрат і майна заявниці за період до оцінювання. Було перевірено лише її чистий дохід за той період, у якому, за твердженням заявниці, вона накопичила заощадження, — з метою оцінки достовірності її пояснень.
>
> Заявниця стверджувала, що Комісія в принципі не повинна аналізувати будь-яку інформацію, що передує оцінюваному періоду, і припускала, що всі заощадження, які суб'єкт оцінювання декларує як накопичені до початку оцінюваного періоду, мають автоматично прийматися без будь-якої перевірки.
>
> Суд зазначив, що якщо погодитися з такою позицією, то правильність розрахунків у межах оцінювання можна було б легко поставити під сумнів — достатньо лише задекларувати умовні «заощадження» за попередній період, які неможливо було б отримати навіть **гіпотетично.** Це питання також розглядалося ЄСПЛ у справі Xhoxhaj v. Albania. У п. 349 рішення ЄСПЛ зазначив:
>
> > "Оскільки особисті чи сімейні активи зазвичай накопичуються протягом трудового життя, встановлення **суворих часових обмежень** для оцінки активів істотно обмежило б здатність органів влади перевірити законність усіх активів, набутими особою, що проходить перевірку. У цьому зв'язку, на відміну від звичайного дисциплінарного провадження, оцінка активів має певну специфіку, яка вимагає надання державним органам більшої **гнучкості** у застосуванні юридичних вимог, відповідно до мети — відновити та зміцнити довіру громадськості до системи правосуддя та забезпечити високий рівень доброчесності, якого очікують від представників судової влади".

Аргументація Верховного суду є переконливою, за винятком помилкового **посилання** на практику ЄСПЛ: у законі Албанії не передбачалося **жодного строку** давності. Тому питання гнучкості у часі було актуальним для всіх сторін, зокрема й для ЄСПЛ. Натомість законодавець Молдови чітко передбачив конкретний строк, і ЄСПЛ мав би поважати це рішення, не закликаючи до загальної «гнучкості» у разі, якщо постане справа з відмінними фактичними обставинами від справи *Xhoxhaj*.

[671] https://cdn.prod.websitefiles.com/65dc9c889b671cd4987c7b51/6661f01752cf6fad1bed845b_Hot%C4%83r%C3%A2re%20CSM%20nr.%20295-20%20din%2004.06.24%2C%20jud.%20Rodica%20Chirtoac%C4%83.pdf.

Додаток: Матриця кейсів

	Назва	Етична цінність	Додаткові	Тип	Походження	Рішення
1.	"Суддя та активіст в одній справі"	Неупередженість	Серйозність; надзвичайні обставини, необхідна аргументація.	Кандидат	Молдова	Так.
2.	"Смертельне перевищення швидкості - етичне порушення?"	Законослухняний	Серйозність порушення; відмінність між кримінальним правом і процедурою доброчесності; схема оцінювання етичних порушень; доказова база.	Кандидат	Молдова	Ні.
3.	"Пропозиція хабара була пасткою"	Непідкупність	Мета перевірки; кандидати проти чинних посадовців; строк давності.	Кандидат	Молдова	Ні.
4.	"Мені довелося захищатися публічно"	Публічні заяви: стриманість	Серйозність порушення	Кандидат	Молдова	Так.
5.	"Я не зміг подати декларацію"	Бездоганна поведінка: законослухняність, фінансова доброчесність	Серйозність порушення; пом'якшувальні обставини.	Кандидат	Молдова	Так.
6.	"Я платив більше, ніж просто податки"	Бездоганна поведінка	Серйозність порушення	Кандидат	Молдова	Так.
7.	"Фальшивий паспорт? Знищимо його"	Сумлінність, непідкупність	Позиція інших державних органів; сумлінність на попередніх посадах; серйозність порушення; строк давності	Кандидат	Молдова	Ні.
8.	"Чоловік моєї подруги у в'язниці"	Незалежність, гідність посади	Серйозність порушення	Посадова особа	Албанія	Так.
9.	"Я не довіряю банкам"	Законослухняність, чесність	Серйозність порушення; докази (щоденні витрати).	Кандидат	Молдова	Так.
10.	"Чи є лотерея неетичною азартною грою?"	Бездоганна поведінка, чесність	Серйозність порушення	Кандидат	Молдова	Так.
11.	"Я жив зі свого городу"	Фінансова доброчесність	строк давності; фінансові докази.	Кандидат	Молдова	Так.
12.	"В мене була готівка 15 років тому"	Фінансова доброчесність	строк давності; фінансові докази.	Кандидат	Молдова	Так.

	Суб'єкти, що підлягають оцінюванню	Правові норми, на основі яких проводиться оцінка
		СУДОВА СИСТЕМА
1	**Кандидати на посаду судді**	**Конституція України** Частина 3 статті 127: "На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти і не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою. Законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді". **Закон України "Про судоустрій і статус суддів"** "Стаття 69. Вимоги до кандидатів на посаду судді 1. На посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти і не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менше п'яти років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою на рівні, визначеному Національною комісією зі стандартів державної мови. ... 9. Кандидат на посаду судді відповідає критерію доброчесності, якщо немає обґрунтованих сумнівів у його незалежності, чесності, неупередженості, непідкупності, добросовісності, дотриманні етичних норм, бездоганній поведінці у професійному та особистому житті, а також у законності джерел походження його

		майна, відповідності рівня життя кандидата на посаду судді або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата на посаду судді його попередньому статусу". "Стаття 78. Зарахування кандидатів на посаду судді до резерву на заміщення вакантних посад суддів ... 5. Вища кваліфікаційна комісія суддів України у період перебування у резерві може вимагати від кандидатів на посаду судді оновлення відомостей щодо відповідності вимогам, встановленим цим Законом, а також проводити перевірку таких відомостей, у тому числі шляхом проведення спеціальної перевірки. У разі виявлення за результатами такої перевірки невідповідності кандидата вимогам, встановленим цим Законом, Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає вмотивоване рішення про виключення такого кандидата з резерву". "Стаття 79-5. Завершення конкурсу на зайняття вакантної посади судді 1. Після визначення переможця конкурсу Вища кваліфікаційна комісія суддів України на своєму засіданні проводить з ним співбесіду. 2. За результатами співбесіди Вища кваліфікаційна комісія суддів України приймає рішення: 1) рішення про рекомендування або відмову в рекомендуванні кандидата на посаду судді для призначення на посаду судді; 2) рішення про рекомендування до переведення судді (якщо переможець конкурсу на посаду судді місцевого суду є суддею). Неявка переможця на співбесіду з Комісією не перешкоджає прийняттю такого рішення. 3. Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалює вмотивоване рішення про відмову у рекомендуванні кандидата на посаду судді за наявності обґрунтованого сумніву щодо його відповідності критеріям доброчесності або професійної етики. У такому разі переможцем конкурсу оголошується наступний за рейтингом кандидат".

		..." "Стаття 79-6. Подання про призначення або переведення судді на посаду ... 2. Вища рада правосуддя відмовляє у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду судді виключно з таких підстав: 1) є обґрунтований сумнів у відповідності кандидата критеріям доброчесності чи професійної етики або інші обставини, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням; 2) порушення встановленого законом порядку призначення на посаду судді. Підстави, зазначені у пункті 1 цієї частини, визначаються Вищою радою правосуддя на підставі власної оцінки обставин щодо кандидата на посаду судді та його особистих якостей. ..." "Стаття 83. Завдання та підстави для кваліфікаційного оцінювання 1. Кваліфікаційне оцінювання проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України з метою визначення здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді за встановленими законом критеріями. 2. Критеріями оцінки кваліфікації є 1) компетентність (професійна, особиста, соціальна тощо); 2) професійна етика; 3) доброчесність. ..."

		"Стаття 85. Етапи кваліфікаційного оцінювання ... 5. Досьє кандидата на посаду судді повинно містити: ... 2) інформація про відповідність кандидата критеріям професійної етики; 3) матеріали спеціальної перевірки та інші відомості щодо відповідності кандидата на посаду судді критерію доброчесності, зокрема відповідності витрат і майна кандидата на посаду судді та членів його сім'ї задекларованим доходам, у тому числі копії декларацій, поданих відповідно до цього Закону та законодавства про запобігання корупції; ..." "Стаття 87. Громадська рада доброчесності 1. Громадська рада доброчесності створюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. ... 6. Громадська рада доброчесності: ... 3) надає за наявності відповідних підстав Вищій кваліфікаційній комісії суддів України висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який долучається до досьє кандидата на посаду судді або до суддівського досьє; ..." "Стаття 88. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 1. Вища кваліфікаційна комісія суддів України ухвалює вмотивоване рішення про підтвердження або непідтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді. Якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановить, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та добросовісності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України може

		прийняти вмотивоване рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише за умови, що таке рішення буде підтримано двома третинами голосів від визначеного складу Комісії, але не менше дев'яти голосів. ..." **Закон України "Про Вищий антикорупційний суд"** "Стаття 8. Конкурс на посаду судді Вищого антикорупційного суду ... 4. З метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності (моральності, чесності, непідкупності), а саме: законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу наявність знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до юрисдикції Вищого антикорупційного суду, встановлюється, що Громадська рада доброчесності, яка утворюється і діє відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів", не залучається до визначення відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям кваліфікаційного оцінювання, передбаченим законом. 5. За ініціативою не менш як трьох членів Громадської ради міжнародних експертів питання про відповідність будь-якого кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду критеріям, визначеним частиною четвертою цієї статті, розглядається на спеціальному спільному засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Громадської ради міжнародних експертів. Рішення про відповідність кандидата зазначеним критеріям приймається більшістю голосів від загального складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та членів Громадської ради міжнародних експертів за умови, що за нього проголосувало не менше половини членів Громадської ради міжнародних експертів. У разі неприйняття такого рішення кандидат вважається таким, що припинив участь у конкурсі. Таке спеціальне спільне засідання проводиться не пізніше ніж на тридцятий день після оголошення результатів іспиту, складеного кандидатами для визначення відповідності кандидата на посаду судді критерію професійної компетентності. На вимогу не менш як трьох членів Громадської ради міжнародних експертів попередня співбесіда з кандидатами на посаду судді Вищого антикорупційного суду може бути проведена до спеціального спільного

		засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Громадської ради міжнародних експертів, на якому мають бути присутні не менше шести членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. ..."
2	**Судді.**	**Конституція України** Розділ XV ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ "16-1. З дня набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)": ... 4) відповідність займаній посаді судді, призначеного на посаду строком на п'ять років або обраного на посаду судді безстроково до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", оцінюється в порядку, встановленому законом. Якщо за результатами такого оцінювання буде встановлено, що суддя не відповідає займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики чи доброчесності, або якщо суддя відмовився від проходження такого оцінювання, це є підставою для звільнення з посади. Порядок та вичерпні підстави оскарження рішення про звільнення судді за результатами оцінювання встановлюються законом; **Закон України "Про судоустрій і статус суддів"** "Розділ XII. Прикінцеві та перехідні положення ... 20. Відповідність займаній посаді судді, призначеного на посаду строком на п'ять років або обраного на посаду судді безстроково до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)", оцінюється колегіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному цим Законом, за правилами, що діяли до набрання чинності Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" та деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку здійснення суддівської кар'єри", та з урахуванням особливостей, передбачених цим розділом. За результатами такого оцінювання колегія Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, а у випадках, передбачених цим Законом, - пленарний склад Комісії, ухвалює рішення про відповідність чи невідповідність судді займаній посаді. Таке рішення ухвалюється за правилами, передбаченими цим Законом для ухвалення

		рішення про підтвердження чи непідтвердження здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді. Якщо за результатами такого оцінювання буде встановлено, що суддя не відповідає займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності, або якщо суддя відмовився від проходження такого оцінювання, це є підставою для звільнення судді з посади за рішенням Вищої ради правосуддя на підставі подання відповідної колегії чи пленарного засідання Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Відмовою від проходження оцінювання судді на відповідність займаній посаді вважається систематична (тричі) неявка судді на будь-який етап такого оцінювання за відсутності поважних причин або за відсутності інформації про причини неявки. ..." "Стаття 106. Підстави дисциплінарної відповідальності судді 1. Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження з таких підстав: ... 12) неправомірна поведінка судді, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи судді та членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження законності джерел походження майна; ..." "Стаття 109. Дисциплінарне стягнення щодо судді ... 9. Істотним дисциплінарним проступком або грубим нехтуванням суддею своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, може бути визнаний, зокрема, будь-який з наведених нижче фактів: ... 3) встановлено факт вчинення суддею неправомірних дій, у тому числі перевищення витрат судді або членів його сім'ї над доходами судді та членами його сім'ї, законність джерел яких підтверджено; невідповідність рівня життя судді задекларованим ним та членами його сім'ї майну та доходам ; використання статусу судді з метою неправомірного одержання ним або третіми особами матеріальних благ чи інших вигод;

		..."
3	**Кандидати на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України**	**Закон України "Про судоустрій і статус суддів"** "Стаття 94. Вимоги до члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України ... 2. Членом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту, стаж професійної діяльності у сфері права не менш як п'ятнадцять років та відповідає критеріям доброчесності та професійної компетентності, встановленим цим Законом. ..." "Стаття 95. Порядок проведення конкурсу та призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України ... 20. Конкурсна комісія проводить конкурс на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України на основі критеріїв доброчесності та професійної діяльності. 21. Кандидат на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вважається таким, що відповідає критерію доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, добросовісним, дотримується етичних стандартів та демонструє бездоганну поведінку у професійному та особистому житті, а також якщо не виникає сумнівів щодо законності джерел походження його майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу. ... 23. Для перевірки відповідності кандидата на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України критеріям доброчесності та професійної компетентності Конкурсна комісія використовує такі показники: 1) оцінка дотримання індикаторів базується на інформації без часових та географічних обмежень; 2) кандидат не відповідає індикаторам у разі наявності доказів невідповідності або обґрунтованих сумнівів щодо відповідності;

		3) будь-який висновок або оцінка національного чи міжнародного органу щодо доброчесності та професійної діяльності кандидата не може бути упередженим та обов'язковим для конкурсної комісії".
4	**Кандидати на посаду члена Вищої ради правосуддя**	**Закон України "Про Вищу раду правосуддя"** "Стаття 6. Вимоги та обмеження до членів Вищої ради правосуддя 1. На посаду члена Вищої ради правосуддя може бути обраний (призначений) громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права не менш як п'ятнадцять років, належить до правничої професії та відповідає критеріям політичної нейтральності, а також критеріям професійної компетентності, професійної етики та добросовісності професійної діяльності. ..." "Стаття 9. Конкурсні засади добору кандидатів для обрання (призначення) члена Вищої ради правосуддя 1. Добір кандидатів на посаду членів Вищої ради правосуддя здійснюється на основі критеріїв професійної компетентності, професійної етики та добросовісності професійної діяльності. ..." "Стаття 9-1. Етична рада ... 16. Кандидат на посаду члена Вищої ради правосуддя вважається таким, що відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, добросовісним, дотримується етичних стандартів та демонструє бездоганну поведінку у професійному та особистому житті, щодо якого не виникає сумнівів у законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, а також відповідності способу життя кандидата його статусу. ... 18. Для перевірки відповідності кандидата критеріям професійної етики та доброчесності Етична рада використовує наступні індикатори: 1) оцінка дотримання індикаторів базується на інформації без часових та географічних обмежень;

		2) кандидат не відповідає індикатору у разі наявності доказів невідповідності або обґрунтованих сумнівів щодо відповідності; 3) будь-який висновок або оцінка національного чи міжнародного органу щодо професійної етики та доброчесності кандидата не є визначальним та обов'язковим для Етичної ради. ..."
5	**Члени Вищої ради правосуддя**[672]	**Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя"** "ІІ. Прикінцеві та перехідні положення ... 4. Установити, що Етична рада протягом шести місяців з дня затвердження її персонального складу одноразово оцінює відповідність членів Вищої ради правосуддя (крім Голови Верховного Суду), обраних (призначених) на посаду члена Вищої ради правосуддя до набрання чинності цим Законом, критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя. ... Для цілей такого оцінювання Етична рада діє відповідно до положень частин одинадцятої - вісімнадцятої, двадцятої, двадцять першої статті 9-1 Закону України "Про Вищу раду правосуддя". ... За результатами одноразового оцінювання Етична рада може прийняти рішення про внесення до відповідного органу, який обрав (призначив) члена Вищої ради правосуддя, вмотивованої рекомендації про звільнення члена Вищої ради правосуддя з підстав, визначених пунктами 3-5 частини першої статті 24 Закону України "Про Вищу раду правосуддя". ..."
6	**Кандидати на посаду дисциплінарного інспектора**	**Закон України "Про Вищу раду правосуддя"** "Стаття 29-2. Дисциплінарний інспектор

[672] Процедура була завершена у травні 2022 року.

	Вищої ради правосуддя	1. На посаду дисциплінарного інспектора може бути призначений громадянин України, який досяг тридцяти років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності в галузі права не менше п'яти років, володіє державною мовою, є компетентним, доброчесним та відповідає етичним стандартам, встановленим для судді. ..." "Стаття 29-4. Особливості проведення конкурсу на посаду Голови Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора 1. Конкурс на посаду Голови Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора проводиться прозоро та відкрито у наступні етапи: ... 6) перевірка Комісією та конкурсною комісією кандидатів на відповідність критеріям професійної компетентності, доброчесності та етичних стандартів, встановлених для суддів; ... 14. Кандидат на посаду Голови Служби дисциплінарних інспекторів, його заступника, дисциплінарного інспектора вважається таким, що відповідає критерію доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, добросовісним, дотримується етичних правил, встановлених для суддів, демонструє бездоганну поведінку у професійному та особистому житті, а також щодо якого не виникає сумнівів у законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, дотриманні Комісія, конкурсна комісія приймає вмотивоване рішення про припинення участі в конкурсі тих кандидатів, щодо яких є обґрунтований сумнів у їх відповідності критеріям доброчесності або етичним стандартам, встановленим для судді. ... 17. На письмову вимогу кандидатів, участь яких у конкурсі припинено у зв'язку з виникненням обґрунтованих сумнівів щодо їх відповідності критеріям доброчесності або етичним стандартам, встановленим для суддів, Комісія та конкурсна комісія оприлюднюють вмотивовані рішення щодо таких кандидатів на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя. ..."
ПРОКУРАТУРА		

1	**Прокурори**	**Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів з реформування державного обвинувачення"** "ІІ. Прикінцеві та перехідні положення ... 7. Положення про атестацію, передбачені цим розділом, поширюються на прокурорів та слідчих органів прокуратури, які: 1) на день набрання чинності цим Законом обіймають посади в Офісі Генерального прокурора України, регіональних прокуратурах, місцевих прокуратурах, військових прокуратурах; 2) на день набрання чинності цим Законом обіймали посади в Офісі Генерального прокурора України, регіональних прокуратурах, місцевих прокуратурах, військових прокуратурах, але з поважних причин, у тому числі через тимчасову непрацездатність, відпустку для догляду за дитиною, відрядження для участі в роботі інших органів на постійній основі тощо, не пройшли атестацію; 3) звільнені з органів прокуратури з підстав, передбачених підпунктами 1 і 2 пункту 19 цього розділу, щодо яких набрало законної сили рішення суду про поновлення на посаді прокурора в Генеральній прокуратурі України, регіональних прокуратурах, місцевих прокуратурах, військових прокуратурах, у тому числі у разі наявності рішення суду про поновлення на посаді прокурора в Офісі Генерального прокурора, регіональних прокуратурах, прокуратурах обласного рівня, районних прокуратурах; 4) звільнені до набрання чинності цим Законом з органів прокуратури, щодо яких набрало законної сили рішення суду про поновлення на посаді прокурора в Генеральній прокуратурі України, регіональних прокуратурах, місцевих прокуратурах, військових прокуратурах, у тому числі у разі наявності рішення суду про поновлення на посаді прокурора в Офісі Генерального прокурора, регіональних прокуратурах, районних прокуратурах. Прокурори та слідчі органів прокуратури, зазначених у підпунктах 1-4 цього пункту, можуть бути переведені на посаду прокурора в Офіс Генерального прокурора, регіональні прокуратури, районні прокуратури лише за умови успішного проходження атестації.

		... 12. Предметом сертифікації є оцінювання: 1) професійна компетентність прокурора; 2) професійна етика та доброчесність прокурора. 13. Атестація прокурорів включає наступні етапи: ... 2) проведення співбесіди з метою визначення відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та добросовісності. ... 19. Установити, що прокурори і слідчі органів прокуратури, зазначені у підпунктах 1-4 пункту 7 цього розділу, звільняються Офісом Генерального прокурора, керівником регіональної (обласної) прокуратури з посади прокурора за наявності однієї з таких підстав: ... 2) рішення кадрової комісії про неуспішне проходження атестації; ..."
2	**Кандидати на посаду прокурора[673]**	**Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів з реформування державного обвинувачення"** "II. Прикінцеві та перехідні положення ... 20. У разі оприлюднення відповідного оголошення про проведення конкурсу на офіційному веб-сайті Генеральної прокуратури України або Офісу Генерального прокурора особи, які на день набрання чинності цим Законом не перебували на посаді прокурора, мають право за умови дотримання вимог, передбачених статтею 27 Закону України "Про прокуратуру", брати участь у конкурсі на зайняття вакантних посад

[673] Ці принципи застосовувалися до процедури відбору, що проводився у 2020-2022 роках на підставі Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформування органів прокуратури". Наразі відбір прокурорів відбувається на підставі Закону України "Про прокуратуру", який не вимагає від кандидатів відповідати критерію доброчесності.

		прокурорів в Офісі Генерального прокурора, регіональних прокуратурах, районних прокуратурах, які утворилися у зв'язку зі звільненням прокурорів за власним бажанням, неуспішним проходженням ... Відбір включає наступні етапи: ... 2) проведення співбесіди для визначення відповідності кандидата вимогам професійної компетентності та добросовісності. ..."
3	**Кандидати на посаду керівника, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури**	**Закон України "Про прокуратуру"** "Стаття 29-1. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посади в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі ... 3. Конкурс на зайняття посад заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організовує та проводить Конкурсна комісія (далі - Конкурсна комісія), до складу якої входять такі члени: 1) три особи, які призначаються Генеральним прокурором на підставі пропозицій Ради прокурорів України; 2) три особи, які призначаються Генеральним прокурором на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних договорів надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції протягом останніх трьох років перед закінченням строку повноважень заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або перед днем дострокового припинення його повноважень (звільнення). ... Відібрані конкурсною комісією кандидати, які відповідають критеріям компетентності та доброчесності, по два на кожну з адміністративних посад у Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, передбачених пунктами 1-3 частини третьої статті 39 цього Закону, подаються головою конкурсної комісії Генеральному прокурору, який протягом 10 робочих днів призначає одного з відібраних конкурсною комісією кандидатів на кожну з посад. ...

		Конкурсна комісія: ... 3) розглядає документи, подані особами для участі в конкурсі, вивчає матеріали щодо кандидатів, оцінює професійну компетентність та доброчесність кандидатів, їх відповідність вимогам до кандидатів на відповідні посади; 4) відбирає із загальної кількості кандидатів за результатами тестів та іспитів, визначених Конкурсною комісією, осіб, які проходять співбесіду на її засіданні щодо відповідності кандидата критеріям професійної компетентності та добросовісності, а також осіб, стосовно яких проводяться спеціальна перевірка, передбачена Законом України "Про запобігання корупції", та перевірка, передбачена Законом України "Про очищення влади"; 5) відбирає відкритим голосуванням з числа кандидатів, які пройшли співбесіду та зазначену в абзаці сорок шостому цієї частини перевірку, по два кандидати на кожну з вакантних посад, які за вмотивованим рішенням Конкурсної комісії відповідають критеріям доброчесності та мають найкращі професійні якості для виконання службових обов'язків на адміністративній посаді в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, передбачених пунктами 1-3 частини третьої статті 39 цього Закону; ... Кандидат на посаду заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його першого заступника чи заступника вважається таким, що відповідає критерію доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, добросовісним, дотримується етичних стандартів та демонструє бездоганну поведінку у професійному та особистому житті, а також щодо якого не виникає сумнівів у законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата та членів його сім'ї задекларованим доходам, згідно з Конкурсна комісія оцінює відповідність кандидатів критерію доброчесності з урахуванням наступного: 1) оцінка базується на інформації без часових або географічних обмежень; 2) кандидат не відповідає критерію у разі надання доказів невідповідності або якщо Конкурсна комісія має обґрунтовані сумніви щодо відповідності;

		3) будь-який висновок або оцінка національного або міжнародного органу щодо доброчесності кандидата не є упереджувальним і обов'язковим для конкурсної комісії. ..."
4	**Кандидати на посаду прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури**	**Закон України "Про прокуратуру"** "Стаття 29-1. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посади в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі 1. Призначення на посаду прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, а також на посади, передбачені пунктами 4 і 5 частини третьої статті 39 цього Закону, здійснюється заступником Генерального прокурора - керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (особою, яка виконує його обов'язки) за результатами відкритого конкурсу, що проводиться конкурсною комісією. ... Порядок визначення членів конкурсної комісії, вимоги до членів конкурсної комісії, порядок її роботи та прийняття рішень конкурсною комісією визначаються з урахуванням приписів частини третьої цієї статті, з тією особливістю, що повноваження Генерального прокурора здійснює заступник Генерального прокурора - керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. ..."

Законодавство у сфері оцінювання відповідності критеріям доброчесності (професійної етики) кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України

	Суб'єкти, що підлягають оцінюванню	Правові норми, на основі яких проводиться оцінка
1	**Кандидати на посаду судді Конституційного Суду України**	**Конституція України** Стаття 148, пункт 4: "Суддею Конституційного Суду України може бути громадянин України, який володіє державною мовою, досяг на день призначення сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у галузі права не менш як п'ятнадцять років, високі моральні якості та є правником з визнаним рівнем компетентності". **Закон України "Про Конституційний Суд України"** "Стаття 10-8. Завершення конкурсу ... 2. Протягом п'ятнадцяти днів з дня проведення співбесіди з усіма кандидатами Консультативна група оцінює моральні якості кожного кандидата на посаду судді Конституційного Суду. ... 3. Оцінюючи моральні якості та рівень компетентності у сфері права кандидата, Консультативна група керується наступним: 1) кандидат на посаду судді Конституційного Суду може вважатися таким, що відповідає критерію високих моральних якостей, лише за умови його високої доброчесності та відсутності обґрунтованих сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу;

		... 3) оцінка базується на інформації без часових або географічних обмежень; 4) кандидат не відповідає цим критеріям у разі наявності доказів невідповідності або обґрунтованих сумнівів щодо відповідності; 5) будь-який висновок або оцінка національного або міжнародного органу щодо кандидата не може бути упередженим або обов'язковим для Консультативної групи. 4. За результатами оцінки високих моральних якостей кандидатів на посаду судді Конституційного Суду Консультативна група ухвалює вмотивоване рішення щодо оцінки відповідності кожного кандидата критеріям доброчесності. За критерієм високих моральних якостей кандидати отримують оцінку "відповідає" або "не відповідає". У разі якщо Консультативна група оцінює кандидата як такого, що "не відповідає" критерію високих моральних якостей, кандидат вважається таким, що не пройшов відповідний етап конкурсу на посаду судді Конституційного Суду, з дня оприлюднення Консультативною групою відповідного рішення. У рішенні щодо такого кандидата Консультативна група зазначає, що для цілей конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах кандидат не відповідає критерію високих моральних якостей. Якщо за результатами оцінювання кількість кандидатів, які відповідають критерію високих моральних якостей, становить менше двох осіб на одну вакантну посаду судді Конституційного Суду, конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України невідкладно, але не пізніше двадцяти днів оголошують новий конкурс на зайняття такої вакантної посади, який проводиться в порядку, встановленому цим Законом. ..."

Законодавство щодо оцінки відповідності критеріям доброчесності (професійної етики) в органах виконавчої влади

	Суб'єкти, що підлягають оцінюванню	Правові норми, на основі яких проводиться оцінка
1	**Кандидати на посаду голови Національного агентства з питань запобігання корупції**	**Закон України "Про запобігання корупції"** "Стаття 5. Керівництво Національного агентства ... 2. Головою Національного агентства може бути громадянин України, не молодший тридцяти п'яти років, який має вищу освіту, володіє державною мовою, є чесним і компетентним, здатний за своїми діловими і моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. ..." "Стаття 6. Порядок проведення конкурсу та призначення Голови Національного агентства ... 6. Ввести в експлуатацію конкурс: ... 7) визначає відкритим голосуванням з числа кандидатів, які пройшли співбесіду, кандидата, який за вмотивованим рішенням Конкурсної комісії має найкращі професійний досвід, знання та якості для виконання посадових обов'язків Голови Національного агентства, а також відповідає критеріям компетентності та доброчесності; вносить Кабінету Міністрів України подання про призначення кандидата на посаду Голови Національного агентства; ..."

2	**Кандидати на посаду Директора Національного антикорупційного бюро України**	**Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України"** "Стаття 7. Порядок проведення конкурсу та призначення Директора Національного бюро ... 6. Ввести в експлуатацію конкурс: ... 4) відбирає із загальної кількості кандидатів за результатами тестування на знання законодавства, тестування загальних здібностей, виконання практичного завдання, інших тестів та іспитів, визначених Конкурсною комісією, осіб, які проходять співбесіду на її засіданні щодо відповідності кандидата критеріям компетентності та доброчесності, та осіб, стосовно яких проводяться спеціальна перевірка, передбачена Законом України "Про запобігання корупції", та перевірка, передбачена Законом України "Про очищення влади"; ..."
3	**Кандидати на посаду Директора Бюро економічної безпеки України**	**Закон України "Про Бюро економічної безпеки України"** "Стаття 15. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади Директора Бюро економічної безпеки України ... 9. Конкурс: ... 5) за результатами тестування відбирає кандидатів, які проходять співбесіду на своєму засіданні на відповідність критеріям доброчесності та професійної компетентності; ... 7) з числа кандидатів, які пройшли тестування, співбесіду та перевірку, передбачені пунктами 4-6 цієї частини, шляхом відкритого голосування окремо по кожному кандидату відбирає не більше двох кандидатів,

		які за вмотивованим рішенням конкурсної комісії мають найкращі професійний досвід, знання та особисті якості для виконання посадових обов'язків Директора Бюро економічної безпеки України, а також відповідають критеріям професійної компетентності та добросовісності професійної діяльності, та вносить пропозицію з відповідним кандидатом (кандидатами) ... 15. Особа, яка подає заявку на участь у конкурсі, повинна подати наступні документи у термін, зазначений в оголошенні: ... Кандидат на посаду Директора Бюро економічної безпеки України вважається таким, що відповідає критерію доброчесності, якщо він є незалежним, чесним, неупередженим, непідкупним, добросовісним, дотримується етичних стандартів та демонструє бездоганну поведінку у професійному та особистому житті, щодо якого та його близьких осіб не виникає сумнівів у законності джерел походження майна, відповідності рівня життя задекларованим доходам, а також відповідності способу життя кандидата його статусу. Конкурсна комісія оцінює відповідність кандидатів критерію доброчесності, беручи до уваги наступне: оцінка базується на інформації без часових та географічних обмежень; кандидат вважається таким, що не відповідає критерію, якщо його невідповідність доведена або у відбіркової комісії виникли обґрунтовані сумніви щодо його відповідності; будь-який висновок чи оцінка національного або міжнародного органу щодо доброчесності кандидата, наявності чи відсутності порушень у його рішеннях, діях чи бездіяльності не є визначальним та обов'язковим для конкурсної комісії. ..." "Стаття 16. Директор Бюро економічної безпеки України ... 2. Директором Бюро економічної безпеки України може бути громадянин України, не молодший 35 років, який має вищу юридичну та/або економічну освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем не нижче спеціаліста

		(магістра), стаж роботи за фахом не менше 10 років, досвід роботи на керівних посадах в органах влади на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності не менше п'яти років, вільно володіє державною мовою, є чесним і компетентним, здатний за своїми діловими і моральними якостями, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки. ..."
4	**Кандидати на посаду співробітника Бюро економічної безпеки України**	**Закон України "Про Бюро економічної безпеки України"** "Стаття 19. Співробітники Бюро економічної безпеки України ... 3. До Бюро економічної безпеки України приймаються громадяни України, які відповідають критеріям професійної компетентності та добросовісності, здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. ... Конкурс на посади відкритих та негласних співробітників Бюро економічної безпеки України передбачає тестування на визначення рівня знань законодавства України та загальних здібностей, яке проводиться у письмовій формі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, та співбесіду для оцінки відповідності кандидатів критеріям доброчесності та професійної компетентності. Відповідно до порядку, встановленого Директором Бюро економічної безпеки України, конкурс може включати й інші етапи. Під час проведення конкурсу застосовуються вимоги щодо оцінки відповідності критеріям доброчесності та професійної діяльності, передбачені статтею 15 цього Закону. ..."
5	**Співробітники Бюро економічної безпеки України**	**Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Служби економічної безпеки України"** "ІІ. Прикінцеві та перехідні положення

		... 4. З метою підтвердження належного рівня доброчесності та професійної діяльності працівники Бюро економічної безпеки України, крім працівників, передбачених абзацом другим цього пункту, підлягають одноразовій атестації працівників Бюро економічної безпеки України (далі - атестація) відповідно до цього Закону. ... Членами оціночних комісій можуть бути особи, які мають вищу освіту, бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, володіють необхідними знаннями та навичками для виконання повноважень члена оціночної комісії, а також відповідають критеріям доброчесності. ... За результатами атестації атестаційна комісія приймає одне з таких рішень: рішення про успішне проходження атестації співробітником Бюро економічної безпеки України або рішення про неуспішне проходження атестації співробітником Бюро економічної безпеки України. ... Атестація співробітників Бюро економічної безпеки України включає наступні етапи: ... проведення співбесіди з особами, які пройшли попередні етапи, з метою оцінки їх відповідності критеріям доброчесності та професійної компетентності. При цьому застосовуються вимоги щодо оцінки відповідності критеріям доброчесності та професійної діяльності, передбачені статтею 15 Закону України "Про Бюро економічної безпеки України". ..."

Інші законодавчі акти, в яких згадується поняття "доброчесність"[674]

	Назва закону	Норма закону
1	**Закон України "Про судоустрій і статус суддів"**	"Стаття 62. Декларація доброчесності судді 1. Суддя зобов'язаний щорічно до 1 травня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України декларацію доброчесності за формою, визначеною Комісією. 2. Декларація доброчесності судді складається з переліку тверджень, правдивість яких суддя повинен задекларувати, підтвердивши або спростувавши їх. 3. У декларації доброчесності судді зазначаються прізвище, ім'я, по батькові судді, місце роботи, посада, яку він обіймає, а також твердження судді про його 1) відповідність рівня життя судді майну, що належить йому та членам його сім'ї, та отриманим ними доходам; 2) своєчасність та повнота подання декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та достовірність задекларованих у них відомостей; 3) невчинення корупційних правопорушень; 4) відсутність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності; 5) сумлінне виконання обов'язків судді та дотримання присяги; 6) невтручання у здійснення правосуддя іншими суддями; 7) проходження перевірки суддів відповідно до Закону України "Про відновлення довіри до судової влади в Україні" та її результати;

[674] Крім поняття "академічна доброчесність", яке використовується виключно в законодавстві про освіту, наукову і науково-технічну діяльність і має відмінне значення від доброчесності як критерію, на відповідність якому оцінюється особа, що обіймає або претендує на зайняття публічної посади. Водночас дотримання вимог академічної доброчесності є одним із показників відповідності критерію доброчесності.

		8) відсутність заборон, передбачених Законом України "Про очищення влади". Декларація доброчесності судді може містити й інші твердження, спрямовані на перевірку доброчесності судді. 4. Декларація доброчесності судді є відкритою для громадськості шляхом оприлюднення на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. 5. За відсутності доказів протилежного твердження судді в декларації доброчесності вважаються достовірними. 6. У разі отримання інформації, що може свідчити про недостовірність (у тому числі неповноту) відомостей, зазначених суддею у декларації доброчесності, Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить відповідну перевірку. 7. Неподання, несвоєчасне подання суддею декларації доброчесності або декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей у ній тягне за собою дисциплінарну відповідальність, встановлену цим Законом". "Стаття 87. Громадська рада доброчесності ... 3. Членами Громадської ради доброчесності можуть бути представники правозахисних громадських організацій, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними експертами у своїй сфері професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критеріям політичної нейтральності та добросовісності. ..." "Стаття 95-1. Введення в експлуатацію конкурсу ... 4. 4. До складу Конкурсної комісії входять 1) три особи з числа суддів або суддів у відставці, запропоновані Радою суддів України;

		2) одна особа, призначена Радою прокурорів України; 3) одна особа, призначена Радою адвокатів України; 4) одна особа, запропонована Національною академією правових наук України в особі Президії. Кандидатами на посаду члена Конкурсної комісії можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні якості, органи влади та відповідають критеріям доброчесності. ..."
2	**Закон України "Про Вищу раду правосуддя"**	"Стаття 9-1. Етична рада ... 2. Членами Етичної ради можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, авторитет у суспільстві, відповідають критеріям професійної етики та доброчесності, мають не менше п'ятнадцяти років досвіду здійснення судочинства або адвокатської чи прокурорської діяльності, або наукової діяльності в галузі права. ..." "Стаття 29-4. Особливості проведення конкурсу на посаду Голови Служби дисциплінарних інспекторів та його заступника, дисциплінарного інспектора ... 5. Членами тендерного комітету можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, органи влади та відповідають критеріям доброчесності. ..."
3	**Закон України "Про прокуратуру"**	"Стаття 19. Загальні права та обов'язки прокурора ... 5. Прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності.

		Таємна перевірка доброчесності прокурорів Генерального прокурора, регіональних та районних прокуратур проводиться підрозділами внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором". "Стаття 29-1. Порядок добору кандидатів та їх призначення на посади в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі ... 3. Конкурс на зайняття посад заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, першого заступника та заступника керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організовує та проводить Конкурсна комісія (далі - Конкурсна комісія), до складу якої входять такі члени: 1) три особи, які призначаються Генеральним прокурором на підставі пропозицій Ради прокурорів України; 2) три особи, які призначаються Генеральним прокурором на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних договорів надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання і протидії корупції протягом останніх трьох років перед закінченням строку повноважень заступника Генерального прокурора - керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або перед днем дострокового припинення його повноважень (звільнення). ... Членами Конкурсної комісії можуть бути особи, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, доброчесність, досвід процесуального керівництва досудовим розслідуванням, підтримання державного обвинувачення в суді, здійснення правосуддя чи адвокатської діяльності або діяльності (у тому числі наукової, викладацької, громадської) у сфері запобігання і протидії корупції не менше п'яти років. ..."

3	**Закон України "Про запобігання корупції"**	"Стаття 17-1. Підрозділ внутрішнього контролю, підрозділ з питань запобігання корупції Національного агентства 1. З метою забезпечення доброчесності працівників Національного агентства та дотримання вимог цього Закону в апараті Національного агентства діє підрозділ внутрішнього контролю. За рішенням Голови Національного агентства підрозділи внутрішнього контролю можуть утворюватися в територіальних органах Національного агентства. ... 3. Підрозділ внутрішнього контролю Національного агентства: ... 3) проводить перевірку доброчесності працівників Національного агентства та здійснює моніторинг їх способу життя у порядку, визначеному Головою Національного агентства; ..."
4	**Закон України "Про Національне антикорупційне бюро України"**	"Стаття 27. Підрозділи внутрішнього контролю Національного бюро ... 2. Підрозділ внутрішнього контролю Національного бюро має такі обов'язки: ... 3) проведення перевірок доброчесності працівників Національного бюро та моніторинг їхнього способу життя; ..."
5	**Закон України "Про Бюро економічної безпеки України"**	"Стаття 15. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади Директора Бюро економічної безпеки України ...

		4. Членом конкурсної комісії може бути особа, яка має вищу освіту, бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, необхідні для належного виконання повноважень члена конкурсної комісії, та відповідає критеріям доброчесності. ..." "Стаття 19. Співробітники Бюро економічної безпеки України ... 3. До Бюро економічної безпеки України приймаються громадяни України, які відповідають критеріям професійної компетентності та добросовісності, здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки. ... Членами кадрового комітету можуть бути особи, які мають вищу освіту, бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, володіють необхідними знаннями та навичками для виконання обов'язків члена кадрового комітету, а також відповідають критеріям доброчесності. ..." "Стаття 35. Контроль та підзвітність Бюро економічної безпеки України ... 6. Через рік та три роки після призначення Директора Бюро економічної безпеки України проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Бюро економічної безпеки України. ... Членами Введення в експлуатацію можуть бути особи, які мають вищу освіту не менше п'яти років, досвід роботи в правоохоронних органах та/або кримінальних провадженнях щодо економічних злочинів, та/або досвід протидії корупції в Україні, за кордоном або в міжнародних організаціях, бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, а також володіють необхідними знаннями та навичками для проведення оцінки (аудиту) і відповідають критеріям доброчесності.

		..." "Стаття 35-1. Підрозділи внутрішнього контролю, підрозділи з питань запобігання корупції Бюро економічної безпеки України 1. З метою забезпечення доброчесності працівників Бюро економічної безпеки України, дотримання вимог цього Закону та інших нормативно-правових актів у структурі центрального апарату Бюро економічної безпеки України діє підрозділ внутрішнього контролю. За рішенням Директора Бюро економічної безпеки України підрозділи внутрішнього контролю можуть утворюватися у складі територіальних управлінь Бюро економічної безпеки України. Підрозділи внутрішнього контролю безпосередньо підпорядковуються Директору Бюро економічної безпеки України. ... 2. Підрозділ внутрішнього контролю Бюро економічної безпеки України має наступні обов'язки: ... 3) проведення перевірок доброчесності працівників Бюро економічної безпеки України та моніторингу їх способу життя в порядку, встановленому Директором Бюро економічної безпеки України; ..."
6	**Закон України "Про Державне бюро розслідувань"**	"Стаття 24. Підрозділи внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань ... 2. На підрозділ внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань покладаються такі обов'язки: ... 3) проведення перевірок доброчесності працівників Державного бюро розслідувань та моніторинг їхнього способу життя; ..."

7	**Закон України "Про державну службу"**	"Стаття 4. Принципи державної служби 1. Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: ... 5) доброчесність - спрямованість дій державного службовця на захист публічного інтересу та відмова державного службовця від превалювання приватних інтересів при здійсненні своїх повноважень; ..." "Стаття 50. Оплата праці державних службовців 1. Держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців за професійне виконання ними службових обов'язків, заохочує їх до ефективної, результативної, доброчесності та ініціативи. ..."
8	**Закон України "Про наукову і науково-технічну діяльність"**	"Стаття 50. Основні засади та принципи діяльності Національного фонду досліджень України 1. Основними принципами діяльності Національного фонду досліджень України є ... 3) дотримання принципів чесного конкурсу. ..."
9	**Митний кодекс України**	"Стаття 8. Принципи здійснення митних операцій 1. Митна справа здійснюється на основі принципів: ... 8) сприяння доброчесності; ..."

		"Стаття 14. Умови відповідності підприємства критеріям авторизації ... 5. Компанія відповідає критерію, встановленому пунктом 5 частини третьої статті 12 цього Кодексу, якщо виконуються такі умови: ... д) перевірка ділових якостей та доброчесності кандидатів на посади, пов'язані з безпекою та надійністю підприємства, а також періодична перевірка ділових та особистих якостей працівників, які обіймають такі посади; ..."
10	**Закон України "Про технічні регламенти та оцінку відповідності"**	"Стаття 27. Акредитовані внутрішні органи з оцінки відповідності виробників ... 2. Акредитований внутрішній орган з оцінки відповідності виробника повинен відповідати таким вимогам: ... орган з оцінювання відповідності та його персонал не несуть відповідальності за проектування, виробництво, постачання, монтаж, експлуатацію чи технічне обслуговування продукції, яку вони оцінюють, і не повинні займатися будь-якою діяльністю, яка може бути несумісною з незалежністю їхніх суджень або їхньою доброчесністю щодо їхньої діяльності з оцінювання відповідності; ..."
11	**Закон України "Про Фонд енергоефективності"**	"Стаття 7. Кадрова політика Фонду 1. Відбір керівників структурних підрозділів та працівників Фонду здійснюється на конкурсній основі відповідно до порядку, затвердженого Наглядовою радою.

		Конкурс на заміщення вакантних посад керівників та працівників структурних підрозділів Фонду проводиться з дотриманням принципів: ... 6) доброчесність; ..."
12	**Закон України "Про засоби масової інформації"**	"Стаття 94. Статут спільного регуляторного органу ... 2. Спільний регуляторний орган діє на основі: ... 2) доброчесність, неупередженість та належний рівень кваліфікації; ..."
13	**Закон України "Про ринок природного газу"**	"Стаття 4. Державне регулювання, формування та реалізація державної політики на ринку природного газу ... 3. До компетенції Регулятора на ринку природного газу входить ... 21-1) визначає вимоги та надає рекомендації щодо забезпечення доброчесності та прозорості на оптовому ринку електричної енергії відповідно до вимог актів Енергетичного Співтовариства та рекомендацій Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів; виявляє ознаки зловживань на оптовому ринку електричної енергії в діях учасників оптового ринку електричної енергії; ..."

14	**Закон України "Про ринок електричної енергії"**	"Стаття 6. Державне регулювання ринку електричної енергії ... 3. До повноважень Регулятора на ринку електроенергії належать ... 10-1) визначення вимог та надання рекомендацій щодо забезпечення доброчесності та прозорості на оптовому ринку електричної енергії відповідно до вимог актів Енергетичного Співтовариства та рекомендацій Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів, виявлення ознак зловживань на оптовому ринку електричної енергії в діях учасників оптового ринку електричної енергії; ..."
15	**Закон України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг"**	"Стаття 17. Функції та повноваження Регулятора 1. Для ефективного виконання завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг Регулятор: ... 9-1) визначає вимоги та надає рекомендації щодо забезпечення доброчесності та прозорості на оптовому ринку електричної енергії відповідно до вимог нормативно-правових актів Енергетичного Співтовариства та рекомендацій Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів; ... 19-1) співпрацювати з Радою регуляторів Енергетичного Співтовариства, Агентством зі співробітництва енергетичних регуляторів та регуляторними органами іноземних держав з метою виконання функцій та завдань, визначених законодавством Енергетичного Співтовариства, зокрема щодо доброчесності та прозорості оптових енергетичних ринків; ..."

16	**Закон України "Про надання послуг на ринку будівельної продукції"**	"Стаття 29. Видача або відмова у видачі, анулювання свідоцтва про призначення органу з технічного нагляду, розширення сфери призначення, моніторинг органів з технічного нагляду ... 4. Претендент на призначення подає до органу, що призначає, заяву про призначення органом з визначення технічної відповідності за встановленою формою. Заява про призначення органом з технічного приймання додається: ... декларацію про те, що керівник, заступники керівника та персонал, відповідальний за виконання завдань з технічного приймання претендента на призначення, не займаються будь-якою діяльністю, яка може вплинути на незалежність їхніх суджень або на їхню доброчесність під час виконання завдань з технічного приймання в межах заявленої сфери призначення, підписану керівником, заступниками керівника та персоналом, відповідальним за виконання завдань з технічного приймання претендента на призначення; ..."