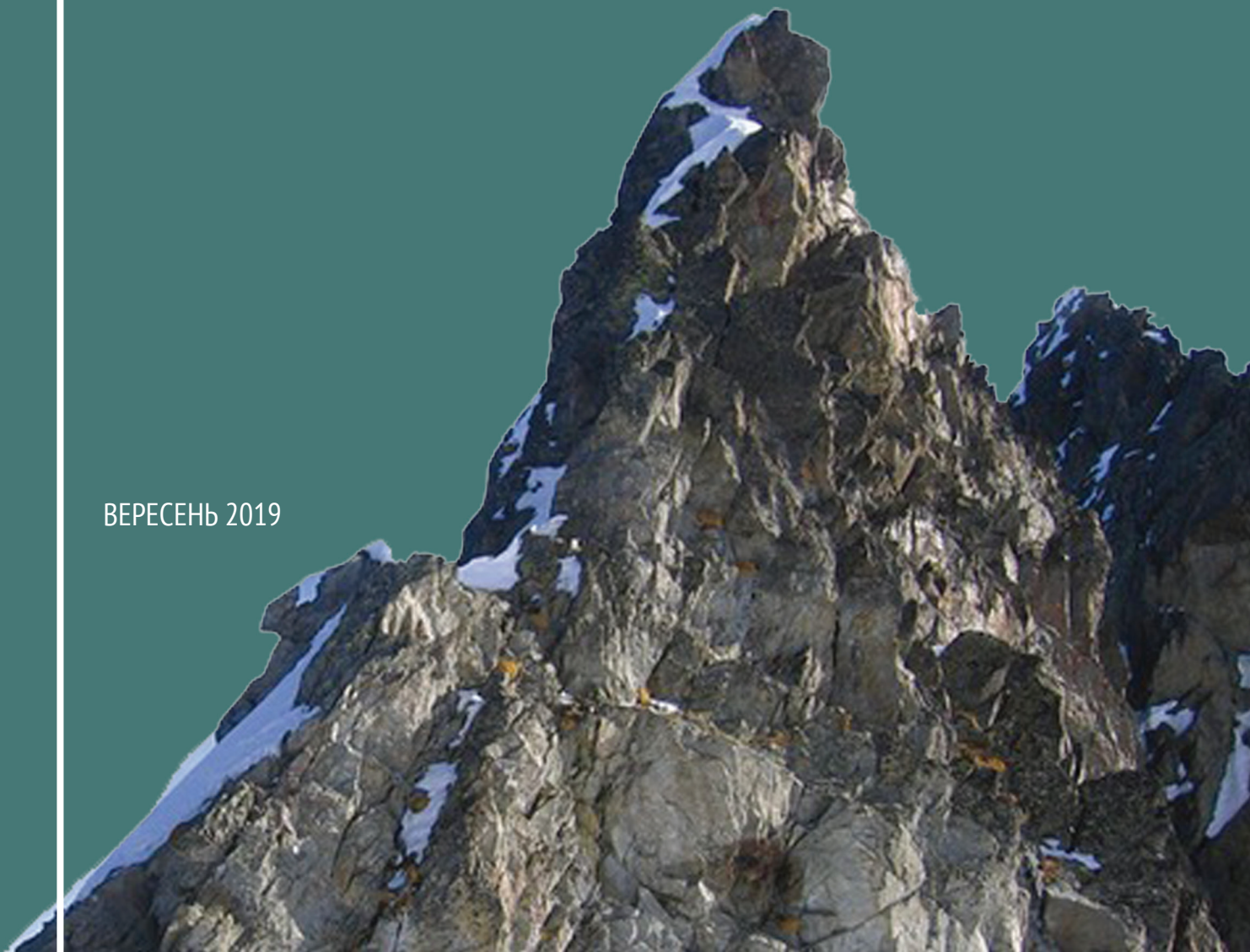


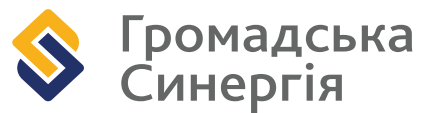
20 ДОСЯГНЕНЬ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА ДО 2020 РОКУ:

ПОСТУП УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ

ВЕРЕСЕНЬ 2019



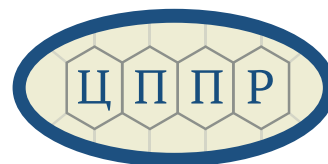
Документ розроблено Центром політико-правових реформ з урахуванням коментарів Альберта Єзерова, судді Верховного Суду, та Дмитра Терлецького, адвоката, к. ю. н., експерта Мережі UPLAN.



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА
Форуму громадянського суспільства
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



Центр політико-правових
реформ

Цей аналітичний звіт був підготовлений Центром політико-правових реформ за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках грантового компоненту проекту «Громадська синергія» під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Центру політико-правових реформ і необов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

DE
JU
RE | DEMOCRACY
JUSTICE
REFORMS

ПРІОРИТЕТ II

«ПОСИЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙ ТА НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ»

10. РЕАЛІЗАЦІЯ КЛЮЧОВИХ РЕФОРМ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ

ДОБІР

Ціль, що має бути досягнута до 2020 року

Щонайменше в трьох країнах є задокументований досвід діяльності системи прозорого та такого, що базується на професійних якостях, процесу найму та кар'єрного зростання – з розбивкою даних за гендерною ознакою.

Наявність щонайменше в трьох країнах зафіксованих документальних даних про професійну діяльність суддів та прокурорів протягом розвитку їхньої кар'єри.

Україна. Стан виконання цілі (початок вересня 2019)

З 2014 року законодавство передбачає конкурсні процедури для зайняття посад прокурорів (окрім Генерального прокурора України), а з 2016 року – для зайняття суддівських посад в усіх судах.

► Судді

Апробація нової моделі добору суддів відбулася під час формування нового Верховного Суду і конкурсу до місцевих судів. Після першого етапу конкурсу до місцевих судів організована початкова підготовка майбутніх суддів, а після цього вони склали кваліфікаційний іспит. Також за окремою, більш прозорою процедурою – за участю міжнародних експертів – було проведено конкурс до Вищого антикорупційного суду і на посаду керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Позитивом стало залучення до конкурсів на посади в суди вищого рівня, окрім суддів, також науковців та адвокатів. Склад нового Верховного Суду вийшов гендерно збалансованим. Наявна інформація про кількість жінок і чоловіків у суддівському корпусі (кількість жінок більша, проте серед голів судів більше чоловіків).

Копії дос'є суддів і кандидатів на посаду судді розміщуються у відкритому доступі на сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів, але в меншому обсязі, ніж визначено законом. Щодо прокурорів такої вимоги немає.

Фактична незалежність органів добору (Вищої кваліфікаційної комісії суддів і Вищої ради правосуддя) під сумнівом, незважаючи на формально прозорий порядок відбору членів до цих органів.

Українські експерти критикують діяльність цих органів через маніпулятивність та непрозорість визначення результатів конкурсів, надмірну дискрецію, невмотивованість більшості рішень, просування осіб, які не відповідають вимозі про доброчесність.

Водночас результати конкурсу до Вищого антикорупційного суду добре сприйняті, бо до відбору були долучені міжнародні експерти, що запобігло перемозі осіб із сумнівною репутацією.

Новий Президент України Володимир Зеленський ініціював перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів із залученням Вищої ради правосуддя і міжнародних експертів.

► Прокурори

Протягом 2017-2019 років уперше на конкурсних засадах проведено добір кандидатів на посаду прокурора місцевої прокуратури в кількості 300 осіб, проведено неупереджений кваліфікаційний іспит та організовано спеціальну перевірку кандидатів. За результатами успішного складання кваліфікаційного іспиту 248 кандидатів пройшли спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури та отримали відповідні свідоцтва.

Водночас не вдалося забезпечити систему просування по службі прокурорів, яка відбувалася б з урахуванням попередніх заслуг кандидатів. Переможці конкурсів на посади в регіональні прокуратури та Генеральну прокуратуру України визначаються непрозоро, за незрозумілою методологією. У багатьох випадках конкурси на вакантні посади в прокуратурах вищого рівня не оголошувалися всупереч закону. Натомість заміщення посад відбувається шляхом переведення на вакантну посаду інших працівників відповідної регіональної або Генеральної прокуратури України.

Відсутній відкритий реєстр досьє прокурорів і кандидатів на посаду прокурора.

Україна. Досяжність цілей СхП 2020 року

Цілі досягні частково. Ухвалене прогресивне законодавство, сформована необхідна інфраструктура (Вища кваліфікаційна комісія суддів, Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Вища рада правосуддя, Національна школа суддів, Національна академія прокуратури та ін.). Формально цілі досягнуті. Проте імплементація нового законодавства відбувалася неналежним чином, що призвело до низької оцінки результатів реформи. Існує суспільний запит на перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя у зв'язку з відсутністю у їх складі агентів змін (здебільшого там судді та ставленики політичних сил).

Україна. Рекомендації

Для справжньої реалізації цілей 2020 року потрібно перезавантажити органи суддівського врядування (Вищу раду правосуддя і Вищу кваліфікаційну комісію суддів) зі зміною способу формування, який би забезпечив перевірку членів цих органів на доброчесність, а також потрапляння агентів змін (найбільш спроможним делегувати їх є громадянське суспільство). Водночас потрібно запобігти, щоб перезавантаження було використано новою політичною владою для перепідпорядкування цих органів собі. Визначення результатів конкурсу має бути прозорим.

Також потрібні чіткі правила про переведення прокурорів за конкурсом і за чітко визначеною процедурою. Доцільно створити відкритий реєстр досьє прокурорів і кандидатів на посаду прокурора та запровадити об'єктивне регулярне оцінювання їхньої діяльності. Конкурсні процедури також мали б застосовуватися до відбору Генерального прокурора України, що запобігатиме призначенню виключно за політичним критерієм.

ДИСЦИПЛІНА

Ціль, що має бути досягнута до 2020 року

Документальний реєстр дисциплінарних справ, ініційованих проваджень та стягнень відповідно до стандартів ЄС.

Україна. Стан виконання цілі (початок вересня 2019)

Дисциплінарними органами для суддів та прокурорів є відповідно дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя, а також Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів. Апеляційною інстанцією для них є Вища рада правосуддя і Верховний Суд.

До змін 2016 року дисциплінарні повноваження щодо суддів також мала Вища кваліфікаційна комісія суддів. А дисциплінарні стягнення на прокурорів накладалися за одноосібними рішеннями керівників прокуратури.

Вища рада правосуддя веде реєстр інформації про притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, який містить рішення дисциплінарних палат і Вищої ради правосуддя (http://www.vru.gov.ua/add_text/204). Також є інформація про суддів, звільнених за істотний дисциплінарний проступок (http://www.vru.gov.ua/add_text/263). В обох випадках класифікація ведеться за роками. Також є окремий розділ, що містить акти Вищої ради правосуддя та її органів, з більшими опціями пошуку (http://www.vru.gov.ua/act_list). Водночас Вища рада правосуддя не розміщує рішення членів дисциплінарних палат про відхилення дисциплінарних скарг.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів також веде реєстр інформації про притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності (<https://www.kdkp.gov.ua/punishment>) з пошуком за роками, видом стягнення та контекстом. Також розміщує всі свої рішення, які можна знайти лише за датою ухвалення (<https://www.kdkp.gov.ua/decision>).

Попри ці досягнення, практика застосування дисциплінарних процедур, зокрема й нових, поки не стала переконливим підтвердженням підзвітності суддів і прокурорів. У суспільстві існує дуже стійкий стереотип про кругову поруку в системі правосуддя, який поки що подолати не вдалося. З іншого боку, є приклади використання дисциплінарних інструментів для впливу на суддів, у тому числі членами дисциплінарних органів.

Україна. Досяжність цілей СхП 2020 року

Формально цілі досягнуто.

Україна. Рекомендації

Удосконалити систему пошуку рішень у дисциплінарних провадженнях. Включити у відповідні реєстри інформацію про судові оскарження, а також рішення членів дисциплінарних органів про відхилення скарг. Такі рішення, якщо вони належно вмотивовані, можуть сприяти передбачуваності в разі наміру подати дисциплінарну скаргу та зменшити наплив таких скарг.

Що стосується більш загальних проблем інституту дисциплінарної відповідальності, то є ризик нездатності нової дисциплінарної системи, попри її формальну відповідність європейським стандартам, справлятися з величезною кількістю скарг. Також проявляється ризик, що механізм розгляду скарг здебільшого представниками скомпрометованої системи правосуддя (за формулою: більшість суддів, обраних суддями, у складі дисциплінарного органу) утвердить кругову поруку в цій системі. Тому бажаними є перехідні моделі, які допускать участь у складі дисциплінарних органів, окрім суддів з незаплямованою репутацією, також авторитетних представників громадянського суспільства.

Зменшенню кількості дисциплінарних скарг можуть сприяти оновлення суддівського і прокурорського корпусів за справедливими процедурами та інформаційні кампанії на підтримку їхнього авторитету.

Ціль, що має бути досягнута до 2020 року

Поліпшено доступ до правосуддя в щонайменше трьох країнах, зокрема для жінок, дітей та представників найбільш вразливих верств населення, а також в усіх випадках, коли зачіпаються цивільні права чи обов'язки або мають бути висунуті кримінальні звинувачення. Цей прогрес буде оцінюватися за допомогою обсягу правничої допомоги, наданої на душу населення, доступу громадськості до безкоштовної правової допомоги, механізмів інформування та особливих інструментів для вразливих верств населення.

Україна. Стан виконання цілі (початок вересня 2019)

За останні роки створена й ефективно функціонує розгалужена система безоплатної правової допомоги, яка поступово через зміни до Закону «Про безоплатну правову допомогу» розширюється (як коло осіб, так і сфери застосування).

Незважаючи на суттєве збільшення запланованих обсягів фінансування з Державного бюджету України безоплатної правової допомоги, ситуація залишається доволі проблематичною. Так, наприклад, на 2018 бюджетний рік для вказаних цілей запланували 127 млн грн, але на початок червня вже було зареєстровано послуг адвокатів на суму близько 99 млн грн. При цьому кредиторська заборгованість, яка виникла перед адвокатами на початок липня 2018 року, становила понад 60 млн грн. Слід констатувати, що аналогічні випадки, які траплялися і протягом попередніх бюджетних періодів, засвідчують наявність системної проблеми, яка не може бути пояснена тільки соціально-економічними показниками розвитку України.

У цьому контексті збільшення в 2019 році видатків на оплату послуг та відшкодування витрат адвокатів з надання безоплатної вторинної правової допомоги порівняно із 2017-2018 роками на 264% дає привід для обережного оптимізму.

Перешкодою для звернення до суду для вразливих верств населення залишається значне підвищення ставок судового збору. Суди можуть в окремих випадках знижувати тягар несення судових витрат, але це буває рідко.

Україна. Досяжність цілей СхП 2020 року

Цілі реалістичні і переважно досяжні.

Україна. Рекомендації

Потрібно переглянути ставки судового збору, щоб вони не ставали суттєвим бар'єром для доступу до суду вразливих категорій населення.

ТРЕНІНГИ

Ціль, що має бути досягнута до 2020 року

Повноцінне та ефективне навчання працівників судової системи щодо судових компетенцій та етики щонайменше в трьох країнах СхП, що демонструє, серед іншого, зростання обсягу бюджетних коштів, виділених на початкове навчання та підвищення професійного рівня за місцем роботи.

Незалежні тренінгові інституції, що забезпечують проведення тренінгів для працівників системи правосуддя на початкових та пізніших етапах їхньої роботи відповідно до стандартів та кращих практик ЄС.

Україна. Стан виконання цілі (початок вересня 2019)

В Україні функціонує Національна школа суддів, яка забезпечує підготовку суддів – початкову і впродовж кар'єри. Національна школа суддів України є бенефіціаром проектів міжнародної технічної допомоги. Є аналогічний заклад для прокурорів – Національна академія прокуратури.

Україна. Досяжність цілей СхП 2020 року

Реалістичність може бути оцінена залежно від змісту терміну «незалежні тренінгові інституції». Якщо йдеться про інституції, які функціонують у межах судустрою чи прокуратури, то вони існують. Якщо ж йдеться про незалежні інституції, які б на основі конкурсу залучалися до початкової підготовки і підготовки впродовж кар'єри, то реалістичність їх впровадження в Україні поки виглядає сумнівною.

Україна. Рекомендації

Вивчити можливість об'єднання Національної школи суддів та Національної академії прокуратури для того, щоб забезпечити універсальний контент, передусім у сфері кримінальної юстиції, там, де це доречно.

ЕФЕКТИВНІСТЬ

Ціль, що має бути досягнута до 2020 року

Істотне скорочення затримки розгляду цивільних та кримінальних справ та часу на ухвалення рішення у справі в країнах СхП.

Посилення виконання судових рішень у цивільних та адміністративних справах, а також виконання судових рішень у строки, передбачені для їх виконання, та згідно з коефіцієнтами відшкодування принаймні в трьох країнах СхП.

Україна. Стан виконання цілі (початок вересня 2019)

Істотні затримки розгляду справ в багатьох випадках зумовлені великою кількістю незаповнених вакансій у судах.

Ухвалені прогресивні зміни до процесуальних кодексів, спрямовані на пришвидшення розгляду справ (зменшено кількість інстанцій з чотирьох до трьох, запроваджено судовий наказ не лише в цивільних, а й господарських справах, запроваджено інститут зразкових справ в адміністративному судочинстві та врегулювання спору за участі судді, запроваджено покарання за зловживання процесуальними правами та ін.).

Нові процесуальні кодекси передбачили впровадження електронного судочинства. На жаль, система електронного судочинства наразі не запроваджена (її досить успішно апробували в тестовому режимі, але впровадити на рівні країни не змогли через непідготовленість судів і ймовірні зловживання під час закупівель обладнання). Чіткі перспективи її впровадження туманні. Автоматизований розподіл справ у судах запроваджено ще в 2010 році, але зафіксовано багато зловживань.

Стосовно судової статистики, то вона ведеться паралельно в паперовій та електронній формі й оприлюднюється на порталі судової влади. Водночас відсутній зв'язок цієї статистики із статистичними даними органів розслідування і прокуратури, а також зі статистикою виконання судових рішень. Поки що відсутні автоматизовані інструменти, які давали б можливість відстежити загальну тривалість провадження справ у всіх інстанціях.

Для покращення стану виконання судових рішень поряд з державною виконавчою службою запроваджено інститут приватних виконавців. Їх поки що в десятки разів менше, ніж державних виконавців, і вони не залучаються до виконання певних типів рішень. Також є відомості про тиск на приватних виконавців з боку Мін'юсту механізмами дисциплінарної відповідальності.

Україна. Досяжність цілей СхП 2020 року

Цілі меншою мірою досяжні до 2020 року, хоча зроблено важливі кроки для зменшення масштабу проблеми.

Україна. Рекомендації

Доцільно якнайшвидше запровадити електронне судочинство, дебюрократизувати і ще більше спростити деякі процедури (без шкоди для дотримання прав сторін). Запровадити автоматизовані інструменти для ведення судової статистики, які, зокрема, дозволять відстежувати загальну тривалість справ.

Максимально сприяти розвитку інституту приватних виконавців.

НОТАТКИ

НОТАТКИ
