

ОПТИМІЗАЦІЯ КРИТЕРІЇВ ОЦІНЮВАННЯ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ВИЩОЮ РАДОЮ ПРАВОСУДДЯ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУДІВ (СУДДІВ)

НЕСТОР Наталія Володимирівна - кандидат юридичних наук, здобувач Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

DOI:10.32782/LAW.2019.3.8

УДК 342.95 (477)

В статті автор звертає увагу на законодавчі передумови значущої дискреції повноважень Вищого суду правосуддя в процесі контролю за суддями, що в українських реаліях практично завжди пов'язано з потенційними ризиками вживання та маніпуляцій. В системній зв'язці з основними проблемами застосування згаданого органу судового управління, здійснюється виділення та характеристика напрямків оптимізації критеріїв оцінки при здійсненні контролю Вищим судом правосуддя за діяльністю судів (судей) як елемент підвищення його ефективності (вопрос установлення факта протиправного поведіння, уніфікації дисциплінарної практики, установлення складу дисциплінарних проступків, котрі обов'язково повинні викликати звільнення від обов'язку та ін.).

Ключові слова: контроль, судовий орган, оптимізація критеріїв, оцінка, Вищий суд правосуддя.

Постановка проблеми

Сукупність історичних традицій державотворення, існуючого формату взаємодії влади та суспільства, ментальності населення та досить низького рівня поваги, довіри громадян до державних інституцій у цілому зумовили суттєву деформацію процесу контрольно-наглядової діяльності за органами вдали та посадовими особами, в тому числі судами та суддями. Це, зокрема, проявляється в тому, що зміст певної активності підміняється фор-

мою, а результат його здійснення – процесом. Тобто досить часто контроль здійснюється, по суті, заради контролю, тому що так має бути, сприймається як «формальність» - факт існування якого обидві сторони (той, хто контролює, та той, кого контролюють) сприймають як об'єктивно існуючу даність, не більше. При цьому первинні цілі, завдання контролю, ефективно та неупереджене правосуддя як його ймовірний та бажаний результат відходять на другий план.

У значній мірі цьому сприяють певна умовність, розбалансованість, неузгодженість, нечіткість критеріїв, показників оцінювання професійності, доброчесності, компетентності суддів, рівня їх особистісних, психологічних, моральних якостей та характеристик. Подібні речі створюють передумови значної дискреції повноважень Вищої ради правосуддя в процесі контролю за суддями, що в українських реаліях практично завжди пов'язано з потенційними ризиками вживання та маніпуляцій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

У науковій літературі дослідження критеріїв оцінювання під час здійснення контролю традиційно здійснюється в розрізі загальної теорії права, адміністративного права, державного управління (праці таких вчених, як В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрійко, С.В. Бардаш, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, О.В. Шевчук та інших). Критична оцінка діяльності Вищої

ради правосуддя в експертних, наукових, політичних колах здійснюється, як правило, вибірково, в розрізі специфіки реалізації окремих повноважень даним органом суддівського врядування. При цьому досить часто виокремлюються лише недоліки, проблеми законодавства чи правозастосування, а розробка напрямків оптимізації критеріїв оцінювання під час здійснення контролю практично не здійснюється.

Метою статті є виокремлення та характеристика напрямків оптимізації критеріїв оцінювання під час здійснення контролю Вищою радою правосуддя за діяльністю судів (суддів).

Виклад основного матеріалу

Аналіз думок різних учених щодо понять «ефективність», «результативність», «якість» дозволив визначити, що результативність управління є відношенням результату до цілей, а ефективність – відношенням результату до виконаних витрат [1, с. 231]. Звідси, ефективність є кількісною характеристикою відношення цілі та теоретичної можливості; теоретичної можливості та норми її матеріалізації; цілі та матеріалізації її конструктивного вирішення [2, с. 23]; комплексною характеристикою як потенційних, так і реальних результатів функціонування системи з урахуванням ступеня відповідності отриманих результатів цілям та завданням її розвитку [3, с. 2]. Відтак ефективність діяльності управлінських суб'єктів, наділених адміністративно-владною компетенцією відображає міру, формат реалізації цільового та функціонального аспектів роботи: динаміки просування до наміченої мети; завдань та якості, належності, достатності, об'єктивності реалізації адміністративних повноважень відповідно.

У предметній науковій літературі авторами відмічено, що критерії ефективності по своїй суті мають стимулювати досягнення цілей; надавати кількісну та якісну характеристику окреслених параметрів, створювати умови для об'єктивного оцінювання. Також вони повинні бути універсальними, повними, охоплювати всі сторони процесу [4, с. 5]. Л.Л. Приходченко, вивчаючи питання теорії та практики застосування показників оцінювання ефективності державного управління, пропонує застосовувати спеціальний алгоритм при розробці критеріїв оцінювання [5, с. 14]. Попри логічність методологічного підґрунтя такого підхо-

ду, на практиці його доцільно впроваджувати у сферах, де кожен показник може бути чітко вимірний, мінімізований суб'єктивний підхід - відтак і ранжування, оцінювання їх виконання реалізувати відносно не складно. Натомість суттєво інша ситуація з оцінюванням під час здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) – сприйняття значної кількості елементів професійної діяльності об'єкта оцінки залежить якраз від суб'єктивного відношення до їх важливості тим, хто оцінює; його власним підходом до визначення факту виконання (невиконання) певного показника. Відповідно підвищення ефективності контролю вбачається у встановленні низки універсальних показників, які фіксують рівень певного правового явища, факту дійсності; та в обов'язковому порядку мають враховуватися суб'єктом оцінювання.

Головним критерієм контролю Вищої ради правосуддя щодо діючих суддів є їх професіоналізм, який проявляється, по-перше, в дотриманні вимог матеріального та процесуального права під час здійснення правосуддя; по-друге, в дотриманні нормативних вимог, зобов'язань, обмежень, наявності яких обумовлена специфікою правового статусу судді. Водночас оптимізація застосування цього критерію може здійснюватися в різних напрямках.

Зауважимо, що реалізація адміністративних функцій контролю цього органу суддівського врядування передбачає певний дуалізм. Тобто, з одного боку, з'ясовується наявність певного юридичного факту (як правило, протиправної поведінки суддів); з іншого – визначається пропорційна міра застосування заходу дисциплінарного примусу (якщо законодавець передбачив дискрецію Вищої ради правосуддя в цій площині). Відповідно і диференціація критеріїв оцінювання для кожної з цих ситуацій сприятиме зростанню загального рівня ефективності заходів контролю та нагляду.

Критерії встановлення певного юридичного факту передбачають необхідність визначення наявності трьох ключових обставин: 1) порушення суддею вимог щодо несумісності; 2) вчинення суддею дисциплінарного проступку; 3) обґрунтованості, достатності інформації, наданої органами прокуратури, щодо ймовірного вчинення злочину суддею. При цьому критерії встановлення певного юридичного факту розмежовуємо на однозначні та альтернативні показники.

Однозначний критерій передбачає, що його застосування на безальтернативній основі дає підстави однозначно стверджувати про певний юридичний факт. Прикладами таких критеріїв слугують: 1) наявність інформації в офіційних джерелах із загальним рівнем доступу про участь суддів у забороненій для них оплачуваній діяльності комерційних суб'єктів чи держаних органів, органів місцевого самоврядування; політичних партій, участі в політичних акціях, мітингах; наявності корпоративних прав та відсутності інформації про передачу їх в управління третім особам; участь у загальних чи місцевих виборах, передвиборчій агітації; 2) наявність інформації в офіційних джерелах з загальним рівнем доступу, яка свідчить про неправдивість (неповний характер, несвоєчасність) даних, що мають міститися в майновій декларації, декларації родинних зв'язків; 3) наявність інформації в офіційних джерелах з обмеженим рівнем доступу, яка свідчить про порушення вимог несумісності, вчинення дисциплінарного правопорушення суддею.

Суттю застосування однозначних критеріїв у контексті підвищення ефективності контролю є те, що вони повинні в обов'язковому порядку зумовлювати порушення відповідної дисциплінарної процедури чи процедури розгляду справи щодо несумісності. Тобто після отримання інформації від третіх осіб про ймовірне правопорушення, самостійно, в найкоротші строки (наприклад, 3-5 робочих днів) перевірити її достовірність та приймати управлінське рішення по суті. Наголошуємо на тому, що самостійна перевірка поданої інформації має бути загальним правилом Вищої ради правосуддя, винятком з якого є лише потреба доступу до закритих державних реєстрів, доступ до яких раді не наданий.

На відміну від однозначних, альтернативні критерії стосуються наявності даних про протиправну поведінку, які передбачають потребу їх аналітичного опрацювання на предмет визначення факту правопорушення. Прикладами таких критеріїв слугують: 1) наявність інформації у журналістських розслідуваннях, повідомленнях засобів масової інформації про потенційне дисциплінарне правопорушення, порушення вимог щодо несумісності; 2) суспільна шкідливість діяння судді, вчиненого в процесі здійснення правосуддя чи в позаробо-

чий час; наявність у його змісті ознак складу дисциплінарного правопорушення (зокрема в частині об'єктивної сторони діяння); 3) суспільна небезпека діяння судді згідно з зібраними в процесі досудового розслідування доказами, наявність ризику ухилення судді від застосування до нього заходів кримінального провадження.

Альтернативні критерії передбачають довший час (у порівнянні з однозначними) власної обробки та оцінки. При цьому передбачається прийняття не тільки рішення про ініціацію (відмову в цьому) дисциплінарної справи, справи щодо несумісності, а й прийняття остаточного рішення про надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом.

Стосовно іншого аспекта реалізації адміністративної компетенції Вищої ради правосуддя - пропорційної міри застосування заходу дисциплінарного примусу, то фактично він має місце лише щодо дисциплінарних процедур та застосування одного з видів стягнень до винної особи. Адже в розрізі розгляду справи про несумісність, варіації застосування до судді іншого заходу примусу, ніж звільнення, законодавство не передбачає. Відповідно ефективність контролю в даному ракурсі передбачає потребу чіткої оцінки суспільної шкідливості діяння, попередньої поведінки судді, його особистісних та моральних якостей, пояснень судді, інших факторів, що мають значення для справедливого та неупередженого вирішення дисциплінарної справи, в тому числі дотримання принципу однорідності дисциплінарної практики за схожих обставин.

На нашу думку, дієвими критеріями такої оцінки буде встановлення невичерпного переліку складів дисциплінарних правопорушень, які в обов'язковому порядку мають зумовлювати звільнення особи як захід дисциплінарної відповідальності; а також засади обов'язковості врахування висновків Вищої ради правосуддя, Верховного суду (постановою якого змінено чи скасовано рішення Вищої ради правосуддя) при вирішенні по суті (перегляді) в майбутньому справ за аналогічних обставин дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя та самою радою.

Зокрема, до числа дисциплінарних правопорушень, які в обов'язковому порядку мають зумовлювати звільнення особи, на нашу думку,

доцільно відносити: 1) поява в громадському місці, керування транспортним засобом у стані алкогольного, та/або наркотичного сп'яніння; 2) заподіяння судовим рішенням, яким обмежена фізична свобода, недоторканість особи, ухваленим у колегії чи одноособово та скасованим в апеляційному чи касаційному порядку, смерті чи тяжких фізичних ушкоджень особи під час її перебування в місцях примусового утримання; 3) встановлення Європейським судом з прав людини порушення Конвенції з прав людини та основоположних свобод судовим рішенням, ухваленим у колегії чи одноособово; 4) здійснення суддею (членом його сім'ї) витрат, що перевищують різницю між сумою доходів такого судді, членів його сім'ї та добутком величини середньої заробітної плати (на працездатну особу), прожиткового мінімуму (на неповнолітнього, пенсіонера, особу з інвалідністю); 5) публічна підтримка (виступи в громадських місцях, дописи в соцмережах) незаконних збройних формувань, окупаційної влади в Криму, Донецькій та Луганській областях; зневага над державними символами України.

У даному значенні закріплення невичерпного переліку складів дисциплінарних правопорушень у жодному випадку не означає обмеження управлінської компетенції органу суддівського врядування. Навпаки, з'являється додаткова визначеність, зменшуються ризики впливу суб'єктивних факторів на рішення ради чи її палат. Так, Голова Одеського окружного адміністративного суду Глуханчук О.В. та суддя Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області Ротмістренко М.В. керували транспортними засобами у стані алкогольного сп'яніння. Однак Глуханчук О.В. при цьому ще й використовував ненормативну лексику у спілкуванні з працівниками патрульної поліції, які зупинили транспортний засіб. Більше того, голова суду ще й використав прес-службу суду для поширення неправдивих відомостей про обставини інциденту, зокрема стосовно того, що він начебто не керував автомобілем. Незважаючи на те, що голова суду вчинив тяжкий проступок, до нього застосовано м'якше дисциплінарне стягнення (відсторонення від здійснення правосуддя на 6 місяців), а щодо його колеги сформовано подання дисциплінарної палати про звільнення з посади [6, с. 18-19]. Диференціація рішень

(видів стягнень) дисциплінарних органами, коли в обох випадках мало місце керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння, ставить не тільки під сумнів ефективність контролю, але створює в суспільства враження лояльнішого ставлення до протиправних дій суддів, які займають адміністративні посади в судах.

Засада обов'язковості врахування висновків Вищої ради правосуддя, Верховного суду (постановою якого змінено чи скасовано рішення Вищої ради правосуддя) при вирішенні по суті (перегляді) в майбутньому справ за аналогічних обставин дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя та самою радою має забезпечувати єдність та однорідність дисциплінарної практики здійснення контролю. Відхід від цієї засади допускається у виняткових випадках, з обов'язковим обґрунтуванням причин такого рішення дисциплінарного органу.

Також вважаємо за потрібне у висновках Вищої ради правосуддя, Верховного суду сформулювати визначення обставин правопорушення, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність винної особи, їх невичерпний перелік. Застосування такого критерію знову ж таки сприятиме однорідності дисциплінарної практики, рівності суддів перед законом та дисциплінарним органом. Наприклад, незначний досвід роботи на посаді судді в дисциплінарній справі щодо судді Галицького районного суду м. Львова Вища рада правосуддя трактує як підставу кваліфікації недбалості, а не умислу в суб'єктивній стороні правопорушення. Відтак змінює рішення дисциплінарної палати та застосовує до судді не звільнення, а більш м'який вид стягнення [7]. Натомість, розглядаючи скаргу судді Жовтневого районного суду м. Дніпра, Вища рада правосуддя погодилася з його доводами, що при визначенні виду дисциплінарного стягнення дисциплінарна палата не в повному обсязі врахувала дані про його особу, зокрема тривале належне виконання обов'язків судді з 1988 року. Відтак до судді може бути застосовано менш суворий вид дисциплінарного стягнення [8]. Фактично орган суддівського самоврядування розглянув як значний, так і незначний досвід роботи на посаді судді як підставу пом'якшення відповідальності – що взагалі суперечить основам формальної логіки. Навіть більше - тривалий

досвід суддівської роботи в його практиці може також розглядатися як підстава обтяження відповідальності, з аргументування цієї позиції тим, що протиправність порушення норм матеріального та процесуального права є очевиднішою зі зростанням стажу суддівської роботи.

Логічно припустити, що пом'якшуваними обставинами можуть виступати тривалий період сумлінного здійснення правосуддя, участь у суспільно корисній діяльності, визнання вини; обтяжуючими – повторність діяння, тяжкі наслідки, намагання приховати факт його вчинення, введення в оману щодо його обставин тощо. Виокремлення пом'якшувальних та обтяжувальних обставин знову ж таки оптимізує контрольна-наглядову діяльність шляхом зростання рівня нормативної визначеності того, як саме потрібно оцінювати певний юридичний факт.

Висновки

Ключовими напрямками оптимізації критеріїв оцінювання під час здійснення контролю Вищою радою правосуддя є:

1) запровадження однозначних та альтернативних критеріїв встановлення юридичного факту, при цьому суттю застосування однозначних критеріїв у контексті підвищення ефективності контролю є те, що вони повинні в обов'язковому порядку, в стислі строки зумовлювати порушення відповідної дисциплінарної процедури чи процедури розгляду справи щодо несумісності;

2) встановлення невичерпного переліку складів дисциплінарних правопорушень, які в обов'язковому порядку мають зумовлювати звільнення особи як захід дисциплінарної відповідальності;

3) обов'язковість врахування висновків Вищої ради правосуддя, Верховного суду (постановою якого змінено чи скасовано рішення Вищої ради правосуддя) при вирішенні по суті (перегляді) в майбутньому справ за аналогічних обставин дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя та самою радою, в цілях забезпечення єдності та однорідності дисциплінарної практики здійснення контролю; відхід від цієї засади допускається у виняткових випадках, з обов'язковим обґрунтуванням причин такого рішення дисциплінарного органу;

4) формування у висновках Вищої ради правосуддя, Верховного суду визначення обставин правопорушення, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність винної особи, їх невичерпного переліку, логіки використання та системного зв'язку з поведінкою судді.

Література

1. Васин С.М., Мамонова О.А. Природа и сущность понятия эффективности системы управления предприятием // Вектор науки ТГУ. 2012. №4 (22). С. 229 – 233. URL: <https://journal.tltsu.ru/rus/index.php/Vectorscience/article/view/5408/5405>
2. Луцова О. С. Понятие, критерии и условия эффективности правовых норм // Вестник ЧелГУ. 2004. №1. С. 22-29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-kriterii-i-usloviya-effektivnosti-pravovyh-norm>
3. Эффективность государственного управления: тема 13: конспект лекции по дисциплине “Государственное и местное управление” / сост. А.П. Геврасева. Гомель, 2015. 6 с. URL: <https://docplayer.ru/29412817-Avtor-sostavitel-gevrasyova-a-p-k-e-n-docent.html>
4. Скворцов К. Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора : сб. науч. трудов. Москва, 1975. Ч. 1. С. 3-12
5. Приходченко Л. Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика // Державнебудівництво. 2009. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_9
6. Середа М., Куйбіда Р., Смалюк Р. Дисциплінарна практика Вищої ради правосуддя щодо суддів. Київ, липень 2018. 35 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/1531838958practice.pdf>
7. Про зміну рішення Третьої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 26 липня 2017 року № 2241/3дп/15-17 про притягнення судді Галицького районного суду міста Львова Котельви К.О. до дисциплінарної відповідальності: Рішення Вищої ради правосуддя від 27 лютого 2018р. №627/0/15-18. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/13478>
8. Про зміну рішення Третьої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя від 26 липня 2017 року № 2240/3дп/15-17 про притягнення судді Жовтневого районного суду міста Дніпропетровська Антонока О.А. до дисциплінарної відповідальності: Рішення Вищої ради правосуддя від 17 жовтня 2017р. №3307/0/15-17. URL: <http://www.vru.gov.ua/act/11839>

АНОТАЦІЯ

У статті автор звертає увагу на законодавчі передумови значної дискреції повноважень Вищої ради правосуддя в процесі контролю за суддями, що в українських реаліях практично завжди пов'язано з потенційними ризиками зловживань та маніпуляцій. У системному зв'язку з основними проблемами правозастосування згаданого органу суддівського врядування, здійснюється виокремлення та характеристика напрямків оптимізації критеріїв оцінювання під час здійснення контролю Вищою радою правосуддя за діяльністю судів (суддів) як елемент підвищення його ефективності (питання встановлення факту протиправної поведінки, уніфікації дисциплінарної практики, встановлення складу дисциплінарних проступків, які обов'язково мають зумовлювати звільнення з посади тощо).

Встановлено, що ключовими напрямками оптимізації критеріїв оцінювання під час здійснення контролю Вищою радою правосуддя є: 1) запровадження однозначних та альтернативних критеріїв встановлення юридичного факту, при цьому суттю застосування однозначних критеріїв у контексті підвищення ефективності контролю є те, що вони повинні в обов'язковому порядку, в стислі строки зумовлювати порушення відповідної дисциплінарної процедури чи процедури розгляду справи щодо несумісності; 2) встановлення невичерпного переліку складів дисциплінарних правопорушень, які в обов'язковому порядку мають зумовлювати звільнення особи як захід дисциплінарної відповідальності; 3) обов'язковість врахування висновків Вищої ради правосуддя, Верховного суду (постановою якого змінено чи скасовано рішення Вищої ради правосуддя) при вирішенні по суті (перегляді) в майбутньому справ за аналогічних обставин дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя, та самою радою, в цілях забезпечення єдності та однорідності дисциплінарної практики здійснення контролю; відхід від цієї засади допускається у виняткових випадках, з обов'язковим обґрунтуванням причин такого рішення дисциплінарного органу; 4) формування у висновках Вищої ради правосуддя, Верховного суду визначення обставин правопорушення, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність винної особи, їх невичерпного переліку, логіки використання та системного зв'язку з поведінкою судді.

Ключові слова: контроль, судова влада, оптимізація критеріїв, оцінювання, Вища рада правосуддя.

SUMMARY

In the article the author draws attention to the legislative preconditions for the considerable discretion of the powers of the High Council of Justice in the process of monitoring judges, which in Ukrainian realities is almost always associated with the potential risks of abuse and manipulation. In the systemic connection with the main problems of enforcement of the mentioned body of judicial administration, separation and characterization of directions of optimization of evaluation criteria is carried out during the control by the High Council of Justice on the activity of courts (judges) as an element of increasing its efficiency (the issue of establishing the fact of unlawful conduct, unifying practice, establishing the composition of disciplinary offenses, which should necessarily lead to dismissal, etc.).

It is established that the key areas of optimization of evaluation criteria during the exercise of control by the High Council of Justice are: 1) to prompt a breach of the relevant disciplinary or incompatibility proceedings within a short time; 2) establishment of a non-exhaustive list of disciplinary offenses, which must necessarily lead to the release of a person as a measure of disciplinary responsibility; 3) the obligation to take into account the findings of the High Council of Justice, the Supreme Court (whose decision modified or overturned the decision of the High Council of Justice) in resolving the merits (review) of future cases in similar circumstances by the disciplinary chamber of the High Council of Justice, and by the Council itself, unity and uniformity of disciplinary practice of control; withdrawal from this basis shall be allowed in exceptional cases, with the obligatory justification of the reasons for such decision of the disciplinary body; 4) to formulate in the findings of the High Council of Justice, the Supreme Court, the circumstances of the offense, which impose or mitigate the liability of the perpetrator, their inexhaustible list, the logic of use and the systematic connection with the judge's behavior.

Keywords: control, judiciary, optimization of criteria, evaluation, High Council of Justice.