ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТАТУСУ ЕТИЧНОЇ РАДИ ТА НЕЗАЛЕЖНОЇ КОМІСІЇ ОЦІНЮВАННЯ МОЛДОВИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

МІЦЬ Анастасія Миколаївна - аспірантка 2 курсу кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0009-0007-3736-9150
УДК [342.5:[174:35.082.4]](477+478)
DOI: https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2024.3.4

У статті висвітлено питання правових засад функціонування Етичної Ради, яка була утворена з метою встановлення відповідності кандидатів на посаду членів ВРП критерію професійної етики та доброчесності. Розглянуто особливості її правового статусу відносно системи органів державної влади і значення її рішень. Окрім цього, стаття містить аналіз методологічних основ діяльності Етичної Ради, а саме практичну сутність показників доброчесності, якими члени Етичної Ради керуються під час ухвалення рішень. Проаналізовано нормативні положення роботи Незалежної Комісії Оцінювання Молдови, яка за своєю суттю є схожим органом із Етичною Радою, адже так само створювалась задля забезпечення оцінки доброчесності кандидатів на посаду у Вищу Раду Магістратури. У статті розглянуто відмінності між нормативними підходами до визначення повноважень Етичної Ради та Незалежної Комісії Оцінювання, окремо досліджено практику Незалежної Комісії Оцінювання із подальшим зіставленням молдавського досвіду із українським.

Ключові слова: Етична Рада, Comisia Pre-Vetting, Вища Рада Правосуддя, доброчесність, правосуддя.

Постановка проблеми

Реформа системи органів правосуддя в Україні перебуває на етапі постійного перебігу. Одним із визначальних її етапів стало формування Етичної Ради, створеної з метою зовнішньої оцінки на відповідність показникам доброчесності кандидатів на посаду члена Вищої Ради Правосуддя (далі – ВРП). Запровадження нового інституту, який впливає на формування складу конституційного органу, створило принципово нові підходи щодо добору членів ВРП. Хоча поняття доброчесності не є новим, започаткована Етичною Радою (далі – Рада) практика містить дещо нові функціональні погляди на загальні та звичні моральні якості, які цікаво дослідити з точку зору методики їхнього прикладного застосування. Окрім цього, інтерес складає запровадження схожого органу у Молдові – Comisia Pre-Vetting (далі – Комісія), який мав на меті аналогічні функції щодо оцінки етичної та фінансової доброчесності.

Стан дослідження проблеми

Слід зазначити, що попри істотне значення діяльності Етичної Ради у вітчизняній науці все ще не приділено достатньо уваги теоретичному і практичному аналізу правових засад її функціонування. Так, здебільшого вчені зупинялись на досліджені правових ознак та характеристик доброчесності як конституційній та сутнісній складовій вимог щодо зайняття посади судді. Такі доктринальні напрацювання зробили істотне підґрунтя для цієї наукової розвідки, дозволяючи прослідкувати певну видозміну підходів до поняття доброчесності, її структурного значення для потенційного прикладного застосування. Етична рада, у свою чергу, дотримується власної методології, що

дозволяє нам говорити про нові шляхи розуміння доброчесності.

Мета і завдання дослідження: визначити функціональні особливості правового статусу Ради, окреслити ключові ознаки її діяльності із подальшим порівнянням з практикою молдавської Комісії.

Наукова новизна дослідження полягає у вивченні практичної значущості рішень Ради, окресленні особливостей методики оцінки, яку застосовує Рада є своїй роботі, визначенні статусу Комісії відносно національної системи органів державної влади, порівнянні двох схожих за своєю сутністю органів, які, незважаючи на однакові цілі по формуванню конституційного органу системи правосуддя, застосовували різні нормативні підходи до оцінки доброчесності.

Виклад основного матеріалу

Українська система правосуддя перебуває на етапі постійного реформування, обумовленого безперервними соціальними трансформаціями. Євроінтеграційний шлях України сприяє запровадженню нових ціннісних підходів до правового забезпечення функціонування органів судової влади. Йдеться про створення нових для системи правосуддя органів, одним з яких є Етична рада (далі – Рада), покликана забезпечити добір першого складу Вищої Ради Правосуддя (далі - ВРП) на дотримання членів ВРП критеріям доброчесності.

Відповідно до встановлених у законодавстві положень, перший склад Ради різниться від наступних: передбачається участь осіб, які запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, саме такий підхід було запроваджено для обрання першого складу з метою уникнення внутрішнього впливу на порядок формування. Голоси членів, обраних іноземними та міжнародними організаціями, є вирішальними при прийнятті рішень, що допомагає запобігти потенційному конфлікту інтересів та створює більш відповідні умови для реалізації неупередженого прийняття рішень Ради.

Це питання вже ставало підставою для сумнівів у правомірності існування такого органу, зважаючи на чимало аспектів, зокрема, загрозу суверенітету, про що висловлювалась Венеційська комісія у відповідь на звернення Конституційного Суду України, зазначаючи, що наявність переважаючих голосів у членів від міжнародних та іноземних організацій є інструментом підвищення довіри до процесу та його легітимізації, а ці члени, у свою чергу, діють від свого імені, а не від імені організацій, що і слугує чинником забезпечення зовнішньої неупередженості [1]. Висновки Ради уособлюються в **рішеннях** про відповідність або невідповідність кандидата, яка обґрунтовується Радою, зважаючи на подані кандидатом документи та їхню оцінку, здійснену членами Ради відповідно до Методології оцінювання відповідності кандидата на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності Етичної ради, прийнятій Радою 09 грудня 2021 року [2]. Необхідність відповідної мотивації своїх рішень з боку Ради слугує гарантією її об'єктивності та визначеності. Хоча в рішеннях, які встановлюють відповідність певного кандидата критеріям професійної етики та доброчесності, Рада не завжди деталізує, чому саме вона так вважає і що обумовило прийняття такого рішення, як, наприклад, у Рішенні №6 від 20 січня 2023року[3]. Натомість, у Рішенні №9 від 20 січня 2023 року досить конкретизовано обґрунтувала відповідність кандидата, зважаючи на наявність у нього дисциплінарних стягнень по місцю попередньої роботи, окресливши їх як такі, що були обумовлені виконанням організаційних функцій [4]. Український досвід запровадження спеціального органу по перевірці доброчесності кандидатів в органи суддівського врядування не є винятковим, схожий шлях формування Вищої ради магістратури було застосовано у Молдові. Комісія (Independent Evaluation Comission) у Молдові та Етична рада в Україні мають однакові особливості формування, предмет діяльності та завдання, але, попри це, у роботі органів можна прослідкувати певні відмінності.

Безпосередня оцінка морально-етичних якостей Радою здійснюється згідно із ви-

значеними показниками, які не прив'язані до конкретних аспектів професійної діяльності, а є універсальними і такими, що дозволяють застосувати їх контекстуально та індивідуально. Так, Рада керується у своїй діяльності методологією, яка ґрунтується на ціннісно-понятійних принципах: у документі містяться показники (незалежність, чесність, неупередженість, непідкупність, сумлінність, дотримання етичних норм та бездоганна поведінка в професійній діяльності та особистому житті, а також відсутність сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата (дійсного члена ВРП) або членів його сім'ї) [2], окреслюється значення їхнього змісту, яке в подальшому Рада тлумачить у конкретно-індивідуальному порядку у своїх рішеннях. Рада не обмежує себе в інформації, яка піддається оцінці і заздалегідь не визначає імперативний перелік необхідних даних для прийняття рішення. Відповідно до Регламенту Ради, орган вивчає, у тому числі, конфіденційну інформацію, яка містить персональні дані, отриману від найрізноманітніших джерел (органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації тощо). До Ради не встановлено якихось особливих вимог щодо допустимості доказів, що було підтверджено у практиці Верховного Суду, зокрема у Постанові 990/99/22 від 16.02.2023, де Позивач волів оскаржити рішення Ради, мотивуючи це використанням з боку Ради інформації, а саме аудіозапису, розміщеного в Інтернеті, без зазначення відомостей про походження цієї інформації. Проте, такі аргументи були відхилені, зважаючи на те, що сам Позивач у ході співбесіди підтверджував, що дійсно брав участь у розмовах, які були представлені в аудіозаписі, до того ж, саме зміст розмови став основою прийнятного рішення Радою [5]. Можемо тільки міркувати про те, яким були би висновки суду у випадку, якщо, скажімо, Позивач був би обмежений в поданні до Ради інформації або якщо Рада відмовилась б розглядати чи брати до уваги його доводи, не даючи кандидату реалізувати своє право бути заслуханим. Однак, з огляду на відсутність процесуальних обмежень щодо надання інформації Раді з боку кандидатів, не може бути сумнівів щодо повноти інформації в Ради щодо прийнятого рішення. Аналізуючи практику Ради, можемо констатувати, що задекларовані показники є:

1) суб'єктивними, адже попри можливість оскарження рішення Ради у Верховному Суді, реалії сьогодення національного адміністративного судочинства не передбачають перегляду чи скасування рішень Ради, що буде розглянуто детальніше далі. Відтак, зміст показників є таким, що тлумачиться членами Ради суб'єктивно, хоча і є нормативно закріпленим у Методології. На цю користь можна навести наявність Окремих думок у членів Ради відносно прийняття рішень, що вказує на те, що все ж таки змістовно показники доброчесності не є суспільно універсальними, а сприйняття доброчесності може залежати від індивідуального підходу. Так, у рішенні Рада дійшла висновку, що формальна участь батька кандидатки у вченій раді на захисті її дисертації не була порушенням показника [6, с.2-3], водночас одна з членів Ради висловила своє альтернативне бачення цієї ситуації, зазначивши, що все ж таки розцінила б це невідповідністю показника[7, с.2-4];

2) прикладними, так як різні показники інтерпретуються Радою залежно від біографічних відомостей та професійних особливостей оцінюваних осіб. Так, у рішенні № 57 від 23.10.2023 Рада встановила невідповідність показнику неупередженості, виявивши, що, будучи в ролі опонента по захисту дисертації, кандидат не звернув увагу на плагіат у науковій роботі, відтак, на думку Ради, був упередженим щодо результатів захисту дисертації [8, с.8]. Найбільш поширеною інтерпретацією невідповідності показнику неупередженості є легковажне ставлення до наявності конфлікту інтересів (у питанні підготовки наукового висновку [9], у прийнятті рішень у професійній сфері тощо). Одним із найбільш широко розтлумачених показників можна вважати дотримання етичних норм та демонстрація бездоганної поведінки в професійній діяльності та особистому житті, адже тут Рада зауважувала на найрізноманітніші речі: неприпинену реєстрацію фізичної особи-підприємця в

особи, яка набула статусу судді, перебування особи під дією двох присяг [10, с. 2-7], наявність фіктивного шлюбу [11, с.6], відсутність стриманості в питаннях вираження думок [12]. У цілому, практика Ради щодо оцінки межі свободи висловлення думок для суддів є доволі одноманітною та сталою: суддя та майбутній член ВРП має бути стриманим та обмежувати себе у висловлюваннях у професійній сфері. Наприклад, показник сумлінності класично розглядається в розрізі професійної поведінки особи, проте не є однозначним. Так, наявність дисциплінарних порушень в одному випадку не була розцінена як несумлінна поведінка, зважаючи на те, що порушення стосувались виконання організаційних повноважень, але в іншому випадку, Рада дійшла протилежного висновку, коли дисциплінарні порушення стосувались функціональних обов'язків особи [13]. Порушення правил сумісності видів діяльності, порушення правил академічної доброчесності [14, с.6-13], непроходження атестації [15, с.2-6] також розглядалось Радою у вимірі показника сумлінності;

3) конкретно-індивідуальними, тому що стосуються висновку Ради виняткова щодо його участі в конкурсі на зайняття посади у ВРП і не поширюються на кандидата особистісно. Однак ця теза може бути оцінена критично: наприклад, Д. Лученко зазначав, що критерії, які застосовує Рада під час здійснення своїх повноважень, мають істотне значення не тільки для висновку про те, чи може особа обіймати посаду у ВРП. Йдеться про відповідні наслідки прийнятих рішень для подальшого професійного шляху кандидата, як-от: констатація порушення правил академічної доброчесності, несумлінне ставлення до посадових обов'язків, допущення помилок у декларуванні, які позаяк характеризують особистість кандидата [16, с. 63]. Втім, правових підстав для сторонньої реалізації та застосування рішень Ради не існує, що дозволяє говорити про це тільки в теоретичній площині.

Більше того, дискусійним є питання щодо значущості оцінки доброчесності: чи слугує позитивний висновок Ради гарантією майбутнього дотримання морально-етичної поведінки особою? Так, в Окремій думці на рішення Ради № 71 зазначалося, що Рада мала б перевірити дії кандидата у визначених ситуаціях, так як у майбутньому він, як член ВРП, має оцінювати дії суддів у подібних ситуаціях [17]. Тобто оцінка доброчесності, хоча і ґрунтується на біографічних відомостях, має на меті, зокрема, подальше дотримання особою передбачених показників доброчесності;

4) ціннісними, так як попри їхню нормативну визначеність та врегульованість, йдеться передусім про їхню моральну складову та певні соціальні очікування щодо особистісних рис членів ВРП та їх внутрішніх якостей. Створення Ради та реформа ВРП стала наслідком тривалої недовіри до органів судової влади, зокрема кризи ВРП. Такий ретельний акцент Ради саме на майнових питаннях пояснюється наявністю суспільного інтересу по забезпеченню довіри до органів публічної влади, зокрема, гарантуванню функціонування верховенства права. Наприклад, у рішенні № 21 від 16.03.2023 Рада аналізувала обставини кримінального провадження з точки зору не стільки винуватості особи, скільки саме поведінки та дотримання етичних стандартів, які і формують довіру суспільства до такої особи [18, с.5]. Безперечно, саме аналіз статків кандидатів на членство у ВРП став ледь не ключовим у роботі Ради, який, хоча й ґрунтується здебільшого на приписах законодавства, зокрема, процедурі декларування, у першу чергу, слугує моральною характеристикою людини. Як зазначалось у рішенні ЄСПЛ «Джоджай проти Албанії», «…оцінювання статків має певні особливості на відміну від звичайних дисциплінарних розслідувань, які потребують надання державі-відповідачу більшої гнучкості в застосуванні встановлених законом обмежень, сумісних із метою відновлення та зміцнення довіри суспільства до системи правосуддя та забезпечення високого рівня доброчесності, якого очікують від представників судової системи» [19, с.86]. Власне, практика Ради ілюструє обумовлене соціальними реаліями ціннісно-нормативне поєднання варіативних підходів до майнової доброчесності. Чимало показників оцінки морально-етичних якостей пов'язані саме із перевіркою

доходів та майнових аспектів біографії кандидатів: чесність, непідкупність, сумлінність (в аспекті правильності заповнення декларацій), відсутність сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата (дійсного члена ВРП) або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата (дійсного члена ВРП) його статусу, відповідність вимогам фінансового контролю тощо. Одночасно для Ради немає значення, чи був кандидат суб'єктом декларування та чи поширювались на нього раніше вимоги антикорупційного законодавства[20, с.6]: позитивна оцінка може бути надана тільки особі, яка здатна переконливо обґрунтувати відповідність та співвідношення доходів і витрат.

Натомість, підхід Молдови відносно морально-етичної оцінки можна було б окреслити як формалізований та більш нормативно визначений, адже розглядає морально-етичні якості виняткова в межах двох напрямків: фінансової доброчесності та етичної доброчесності. Під останньою законодавець передбачає: 1) відсутність серйозних порушень правил етики та професійної поведінки суддів або іншої професії, не вчинення протиправних дій або бездіяльності, які були б незрозумілими з точки зору юриста та неупередженого спостерігача. Окремо зазначається, що у випадку відсутності визначених етичних правил для певної професії, минула професійна поведінка кандидата має бути проаналізована на наявність сумнівів у дотриманні етичних стандартів, передбачених для суддів і прокурорів; 2) Відсутність обґрунтованих підозр щодо вчинення кандидатом корупційних дій, дій, пов'язаних з корупцією, або корупційних дій, у розумінні Закону Молдови про доброчесність №. 82/2017; 3) відсутність порушень правового порядку декларування особистих активів; відсутність фактів вчинення дій у наявному конфлікті інтересів та правил несумісності діяльності, передбаченої законодавством [21].

Під фінансовою доброчесністю розуміється дотримання кандидатом законодавства в частині декларування майна; узгодженість між набутими статками та задекларованими доходами; виконання вимог податкового законодавства в частині сплати податків. Окремо Комісією перевіряються способи набуття майна та активів, джерела доходів, наявність кредитів, позик, лізингу, договорів дарування та інших майнових угод за участю кандидата; інші важливі аспекти для з'ясування походження та обґрунтування статків кандидата. Комісія має практику з оцінцки доброчесності, яка ґрунтується на ретельному перегляді декларацій, майнового становища, статків та витрат відповідно до національного законодавства Молдови [22].

Що стосується розгляду відповідності критеріям етичної доброчесності, здебільшого Комісія звертається до аналізу вже встановленого іншими органом факту, аналізуючи його самостійно, як, наприклад, у рішенні № 22 від 27.01.2023, де Комісія прийняла рішення про невідповідність кандидата критеріям доброчесності, проаналізувавши його попередні дисциплінарні стягнення [23, с.15-19]. Тобто відповідно до нормативних положень молдавського законодавства, під відсутністю серйозних порушень правил етики мається на увазі формальна відсутність дисциплінарних правопорушень щодо етичної та професійної поведінки суддів, що істотно звужує обсяг інформації, яка піддається дослідженню з боку Комісії. Разом із тим, кандидат, що піддається оцінці, має певні гарантії вичерпності використаної інформації, відтак, легітимні очікування щодо процедури оцінювання.

Натомість, Рада у своїй діяльності обрала інший шлях, а саме: Рада вдається до аналізу професійного досвіду та різних аспектів особистого життя кандидатів, обґрунтовуючи відповідність чи невідповідність осіб високим моральним якостям. Орган діє відповідно до окреслених нормативно орієнтирів, які є ширшими за просту оцінку майнового та професійного питання кандидата, адже стосується більш суб'єктивних та індивідуальних рис поведінки осіб, які можна проаналізувати тільки комплексно та контекстуально. Порядок оцінки доброчесності, запропонований Молдовою, є нормативно визначеним, що надає йому формальних рис, ототожнюючи доброчесність із фактичною відповідністю нормам закону, а не особистісними ціннісними якостями. Структура

рішень складається з викладення фактів, норм права та аргументації, де Комісія висловлюється щодо кваліфікації поведінки особи на підставі викладених про неї фактів. Більшість фактів, що піддаються оцінці, дійсно пов'язана із матеріальним становищем особи, а саме: встановленню походження доходів і співрозмірності витрат, належним виконанням обов'язків по декларуванню, сплаті податків. Що стосується оцінки саме професійних якостей кандидатів, прослідковується прискіпливість Комісії щодо порушень конфлікту інтересів: наприклад, у Рішенні №4 від 09.12.20222 Комісія звернула увагу на випадок участі судді в розгляді справи, де стороною по справі виступав її близький друг, що, беззаперечно, було розглянуто Комісією як порушення принципу неупередженості, зважаючи на зміст Бангалорських принципів, вимог національного процесуального законодавства, етичних стандартів поведінки судді, закріплених у Кодексі етики суддів тощо [23, с. 17-22]. Також детально вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів було описано у висновках, викладених у Рішенні №17 від 18.01.2023, де Комісією було констатовано порушення принципу неупередженості, зважаючи на винесення суддею рішення по справі, яка стосувалась його колишнього захисника у кримінальному провадженні [24, с.5]. Слід зазначити, що спільною рисою Ради та Комісії лишається практика невтручання органів у зміст судових рішень, винесених суддями. Скажімо, у рішенні Ради зазначено, що винесення рішень відбувалось в умовах конфлікту інтересів, не вдаючись до змістовної частини, як і у випадку із Комісією: текст судового рішення, не має значення для оцінки доброчесності, важливим є тільки те, чи здійснювалось правосуддя у відповідності до задекларованих засад незалежності та неупередженості суду.

Окрему увагу Комісія присвятила межам прояву упередженості в контексті суддівського врядування, вкотре підкресливши, що суддя не має жодним чином впливати на незалежність суддівського врядування як інституційного явища, підриваючи сутність засад правосуддя. Йшлося про головуючу участь судді у Загальних Зборах, яка за своєю суттю мала визначний характер змісту події, нівелювавши таким чином можливість інших учасників висловитись щодо їхнього погляду на порядок денний згаданої події [25, с. 9-13].

Схожий до українського підхід було застосовано щодо оцінки питання межі свободи слова: у рішенні № 21 від 24.01.2033, у якому доволі ретельно Комісією було розглянуто обставини щодо висловлювань і дій кандидата відносно представника правоохоронних органів. Кандидат вдався до особистісної оцінки його діяльності, яку оголосив публічно, звинувачуючи його в упередженості та зацікавленості в результаті справи. Безперечно, на думку Комісії, це не може свідчити про належну етичну обачність кандидата як судді, так як ілюструє його інституційну неповагу та відсутність стриманості [26, с.15-21].

Інституційно молдавська Комісія з оцінювання дуже схожа на Раду, водночас вищевказані відмінності виявились не єдиними. Окрему увагу слід приділити вирішальності висновків Ради, передбачених ЗУ «Про Вищу Раду Правосуддя», які полягають у тому, що якщо кількісно не вистачає кандидатів, які отримали позитивний висновок Ради для того, щоб сформувати ВРП, оголошується новий конкурс, який передбачає подальшу оцінку кандидатів Радою, тобто законодавець окреслив висновок Ради як остаточний та неминучий [27].

Вище окреслені функціональні ознаки гарантують нормативну самостійність та ефективність Ради. Проте, виникає питання, пов'язане із можливістю оскарження рішення Ради. Мною не дарма було згадано, що рішення Ради є обов'язковими і остаточними. Проте, передбачена практика оскарження рішень Ради виглядає досить одноманітно, починаючи від її причин, закінчуючи кінцевим результатом.

Так, Верховний Суд, у свою чергу, висловив досить послідовну вищезгаданим ознакам позицію, яка полягає в уникненні зайвої оцінки діяльності Ради, наголошуючи на її самостійності. Наприклад, у Постанові ВС від 08 грудня 2022 року № 990/127/22 ВС наголосив, що юрисдикція національних судів не може поширюватись на оскарження

дії Ради, які полягають в оцінці кандидатів у члени ВРП, на відміну від оцінки Ради вже дійсних членів ВРП[28]. Власне, у Постанові від 20 липня 2023 року №990/34/23 зазначається, що висновки Ради самі по собі не мають наслідків у вигляді обрання особи на відповідну посаду, а є лише однією з умов для подальшого розгляду цієї кандидатури, відповідно не може бути самостійним предметом судового розгляду[29], що вказує на своєрідність рішень Ради та унікальну правову природу, обумовлену самостійними правовідносинами, що не входять до адміністративно-правового регулювання. ВС розвиває аргументацію своїх рішень у формулюванні місця Ради в системі органів державної влади, зазначаючи, що Рада має владно-управлінські функції щодо формування ВРП як органу суддівського врядування [30]. У свою чергу, для члена ВРП, вказана діяльність полягатиме у проходженні публічної служби. Відповідно, Рада фактично санкціонує можливість певної особи реалізувати владні повноваження в системі ВРП. Одним з аргументів contra щодо можливості оскарження рішень Рада є конкретно-індивідуальний характер рішень Ради: висновок Рада стосується його застосування тільки в межах певного конкурсу на зайняття посади у ВРП і не може стосуватись персоніфіковано кандидата, зачіпаючи його репутацію в цілому, хоча це питання, як уже розглядалось вище, є дещо дискусійним.

Норма закону щодо можливості оскарження рішення Ради тільки шляхом звернення у Верховний Суд, стала предметом конституційної скарги, а саме, на думку заявника, таке положення є невиправданим та обтяжливим, що порушує ст. 55 Конституції України [31]. Дійсно, рішення Ради можуть бути оскаржені тільки шляхом звернення у Верховний Суд, як уже вище зазначалось. До того ж, як неодноразово згадувалось в окремих думках суддів ВС, закон не передбачає чіткого порядку набуття статусу члена ВРП. Легітимна мета у створенні особливості юрисдикційних умов по оскарженню рішення Ради,у цьому випадку, полягає в забезпеченні стабільності конституційного ладу, а саме правової сталості органів судової влади, які забезпечують процес добору членів ВРП. Водночас, зворотньою гарантією слугує відповідність діяльності Ради встановленим конституційним принципам та правовій визначеності в цілому. Виникає питання: а чи можливо передбачити справедливий перегляд рішень Ради поза межами адміністративного судового контролю? Зважаючи на вище окреслену практику, національний суд самоусунувся від власної оцінки висновків, висловлених Радою, тим самим, позбавивши кандидатів на членство у ВРП фактичного права на перегляд рішень Ради. З іншого боку, складно уявити сторонній перегляд заключень Ради, які ґрунтуються на власній ціннісній методології, адже, таким чином, її процесуальна самостійність може нівелюватись: йдеться про власну методику визначення показників доброчесності, яка може не поширюватись на підходи до розуміння оцінки доброчесності іншим органом державної влади. Однакове методологічне застосування оцінки доброчесності слугує гарантією запобігання свавілля та упередженості з боку уповноважених на це суб'єктів.

У випадку із Молдовою, усе ж таки оскарження рішень Комісії у суді не були марними: Верховний Суд Молдови дійшов висновку, що Комісія в ході процедури оцінки допустилась помилок, а саме недостатньо дослідила інформацію щодо кандидата. Говорячи про правові підстави для прийняття такого рішення, слід звернути увагу на те, що на законодавчому рівні доволі чітко було встановлено, на рахунок чого саме перевіряються кандидати, та зазначено, що Комісія може брати до уваги будь-яку інформацію. Проте, на думку Суду, Комісія порушила свої ж правила, які полягали в необхідності здійснити розрахунок незадекларованих активів згідно із відповідною Методикою, положення якої не були дотримані. Окремо Суд звернув увагу на те, що строки, встановлені Комісією для подання пояснень та додаткової інформації від кандидата, були недостатніми, що унеможливило реалізацію об'єктивного та всебічного розгляду справи з боку Комісії. Хоча Суд дещо втрутився і в змістовну оцінку доказової бази, зазначивши, що подана кандидатом інформація із відомостями про його особисті заощаджен-

ня мала б бути прийнята до уваги Комісією, яка, у свою чергу, не зазначила підстави для відхилення наданої кандидатом інформації.

У цілому Суд розглядає право на оскарження рішення Комісії як адміністративного акту, який може порушувати права і, як наслідок, слід передбачати гарантії ефективного захисту від потенційно неправомірного рішення. Таким чином, ВС Молдови фактично визнав Комісію органом публічного права, який має здійснювати свою діяльність у чіткій відповідності до Закону. На думку молдавського суду, Комісія мала б бути більш обачною, нормативно та процесуально підзвітною та інтегрованою у структуру національних органів державної влади.

Поза тим, у звіті міжнародної організації щодо діяльності Комісії зазначалось, що мала місце ситуація, за якої кандидату було відмовлено в заслуховуванні в усній формі. Згодом Комісія надала письмове обґрунтування такої відмови разом із остаточним рішенням, проте не оприлюднила. На думку дослідників, потенційно це може створити загрозу порушення права бути вислуханим з боку кандидата, адже від самого початку кандидат не мав процесуально оформленого обґрунтування з боку Комісії [32, с.29].

Загалом, питання обсягу застосування інформації Комісією висвітлювалось у науково-практичних висновках фахівців, де вони звертали увагу на потенційні ризики для забезпечення неупередженої оцінки Комісією всіх кандидатів. Йдеться про дослідження інформації членами Комісії, обсяг і зміст якого може різнитись у залежно від особливостей з'ясування обставин щодо кандидатів [33, с.18]. Прикметно, що ані Рада, ані Комісія не мають обов'язку по наданню оцінки кожному проаналізованому документу, поясненню чи почутій інформації, які стосуються кандидата. Особливо це можна прослідкувати на прикладі практики Ради, рішення про відповідність або невідповідність котрої ґрунтуються на самостійно досліджених доказах, які Рада вирішила взяти до уваги. Що стосується рішень про відповідність кандидатів, то, як уже зазначалось, здебільшого вони не містять переліку тих підстав, згідно із якими відповідне рішення було прийнято. Невичерпність інформації, яка може піддаватись дослідженню з боку Ради та Комісії, слугує водночас гарантією забезпечення можливості з боку кандидата надати інформацію на свій захист, а з іншого боку, надає органу правомочність всебічно та необмежено розглянути будь-які відомості та зробити об'єктивну морально-етичну характеристику кандидата.

Методика доказування Ради є також доволі цікавим питанням, адже стосується безпосередньо чинників ухвалювання рішень. Як зазначав Д. Вовк, Раді слід було б напрацювати критерії істотності порушення професійної етики і доброчесності [34], які б створювали загальне розуміння про мотивацію заключень Ради. Узагальнено можна сказати, що орган вдається до комплексної оцінки документальних відомостей та особистих усних і письмових пояснень кандидата. Так, скажімо, у рішенні № 11 від 19.06.2024, Рада надала оцінку ставленню кандидата до власних вчинків із відповідним відсиланням на норми законодавства та уявлення про етичну поведінку судді в суспільстві [35, с.3-5]. До такого підходу прибігає Рада у більшості рішень, підкріплюючи свою аргументацію нормами Закону, роз'ясненнями НАЗК, уявленнями про мораль. Наприклад, у вже згаданому рішенні Ради щодо міркувань про укладання фіктивного шлюбу, мотивація порушення показника доброчесності обґрунтовується у відповідності до загальновизнаних правил моральної поведінки та того факту, що в певних країнах така поведінка може розцінюватись як злочин [11, с.7]. Складно сказати, чи є позиція та аргументи Ради всеціло об'єктивними та реалістичними, якщо дивитись на описані обставини позаконтекстуально: чи доречним є з боку Ради надавання власної відстороненої оцінки приватному життю, яка, до того ж, полягає у порівнянні поведінки кандидата із нормативним порядком та традиціями інших країн. Хоча, безперечно, оцінка доброчесності передбачає підвищений ступінь втручання в різні сфери життєдіяльності кандидатів на посаду у ВРП, зважаючи на статус та функції цього органу, тому йдеться не стільки про нехтування підходу Ради, скільки про загальні міркування щодо меж потенційного втручання суб'єкта оцінки.

Порівнюючи судову практику України щодо оскарження дій Ради, можемо констатувати, що попри схожі структурні та функціональні підходи до формування Ради та Комісії, фактичний статус органу на національному рівні істотно різниться. Як уже було згадано, ВС неодноразово наголосив на винятковості Ради з-поміж інших органів державної влади, рішення якої не можуть піддаватись перегляду, зважаючи на сутність Ради. Втім, варто зазначити, що Рада та Комісія мають диференційоване нормативне окреслення своїх повноважень, що, ймовірно, відіграло свою роль у результаті таких альтернативних підходів до судового перегляду двох країн. Йдеться про значення цього, з одного боку, імперативного правового регулювання, обраного Молдовою, яке через свій формалізм, створило підстави для дієвого оскарження з боку кандидата висновків Комісії, та, з іншого боку, геть іншого обтічного підходу Ради, закладеного на дискреційному тлумаченні визначених моральних цінностей.

Висновки

Отже, створення Ради стало початком запровадження принципово нової практики формування ВРП. Особливості функціонування Ради дозволяють говорити нам про її інституційну самостійність у процесі виконання своїх повноважень, а саме: оцінки доброчесності кандидатів на членство у ВРП. Методологія Ради складається з визначених морально-етичних показників, які застосовуються членами Ради в залежності від біографічних та професійних особливостей життєдіяльності кандидатів. Натомість, Комісія по оцінці доброчесності в Молдові є органом із нормативно визначеними межами інформації, яка піддається дослідженню. З огляду на це, практика оцінки доброчесності Ради є багатошаровою та багатоаспектною, так як Рада не мала заздалегідь встановлених запобіжників щодо здійснення своїх функціональних обов'язків. На відміну від молдовської Комісії, рішення Ради фактично не були переглянуті національними судами через свою специфічну правову природу. З огляду на вищевказане, видається, що схожа ідея щодо запровадження оцінки доброчесності членів ВРП і однаковий підхід щодо формування складу органів не свідчить про інституційну рівність Ради та Комісії в межах системи органів державної влади на національному рівні. Методика безпосередньої оцінки доброчесності та обсяг повноважень органів є вирішальним у ході процедури встановлення відповідності чи невідповідності критеріям доброчесності.

Література

1. Joint Amicus Curiae Brief of the Venice Comission 24 October 2022. Opinion 1091/2022. URL: https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/ukraine-joint-amicus-curiae-brief-on-certain-questions-related-to-the-election-and-discipline-of-the-members-of-the-high-council-of-justice-adopted-by (дата звернення: 19.10.2024)

2. Методологія оцінювання відповідності кандидата на зайняття посади члена Вищої ради правосуддя та членів Вищої ради правосуддя критерію професійної етики та доброчесності від 09.12.2021. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/methodology_EC.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

3. Рішення Етичної Ради № 6 від 20 січня 2023 року. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_6_20_01_23_Kandzuba.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

4. Рішення Етичної Ради № 9 від 20 січня 2023 року.URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_9_20_01_23_Dakovcki.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

5. Постанова Верховного Суду № 990/99/22 від 16 лютого 2023 року. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109390187 (дата звернення: 19.10.2024)

6. Рішення Етичної Ради № 24 від 16.03.2023 року. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/24_Muzyka.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

7. Окрема думка Голови Етичної ради Кишакевича Л. Ю. та членів Ради Сіверіна В. І., Трясуна Ю. Р. щодо рішення № 24 від 16 березня 2023 року про відповідність кандидата на посаду члена Вищої

ради правосуддя Музики Лесі Анатоліївни критерію професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/okrema_dumka_Muzyka.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

8. Рішення Етичної ради №57 від 23 жовтня 2023 року. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/57-%20%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B9.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

9. Рішення Етичної ради №27 від 30.06.2022. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_27_moskvych.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

10. Рішення Етичної Ради № 4 від 20.01.2023. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_4_20_01_23_Romanov.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

11. Рішення Етичної Ради № 11 від 01.11.2022. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/58.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

12. Рішення Етичної Ради № 15 від 23.06.2022. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_Goln_15.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

13. Рішення Етичної ради №9 від 20.01.2023 року. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_9_20_01_23_Dakovcki.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

14. Рішення Етичної Ради № 70 від 01.11.2022. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/70.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

15. Рішення Етичної Ради № 7 від 20.01.2023. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/er_7_20_01_23_Tadeev.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

16. Лученко Д. В. Щодо правових наслідків рішень Етичної Ради про відповідність або невідповідність кандидата на посаду члена Вищої Ради Правосуддя критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої Ради Правосуддя. Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи - збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини (м. Харків, 4 грудня 2022 р.) – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. – 146 с. URL: http://195.34.206.236/bitstream/123456789/2561/1/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%20%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%BD%D0%B8%D1%85%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D1%86%D1%96%D0%B2%20%D1%82%D0%B0%20%D0%B2%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%C2%AB%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%BE%D1%87%D0%B8%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B8%C2%BB.pdf#page=62 (дата звернення: 19.10.2024)

17. Окрема думка Голови Етичної ради Кишакевича Л.Ю. та членів Ради Сіверіна В.І., Трясуна Ю.Р. щодо рішення № 71 від 1 листопада 2022 року про відповідність кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя Винара Л.В. критеріям професійної етики та доброчесності для зайняття посади члена Вищої ради правосуддя. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/okrema_dumka_vynar%20(1).pdf (дата звернення: 19.10.2024)

18. Рішеня Етичної Ради № 21 від 16.03.2023. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/21_Kravchenko.pdf

19. Справа «Джоджай проти Албанії» № 15227/19 від 09.02.2021. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/dzhodzhay_against_albania.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

20. Рішення Етичної Ради № 32 від 28 квітня 2023 року. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/Radutnyi32.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

21. LAW No 26 of 10.03.2022 on measures relatedtotheselectionofcandidatesforthepositions of members in the selfadministration bodies of

judges and prosecutors. URL: https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/10/Law-26-2022_amended-22.08.2023-.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

22. Decision of the Independent Evaluation Commission № 22 of 27.01.2023. URL: https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/02/Decision-RUSU.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

23. Decision of the Independent Evaluation Commission № 4 of 09.12.2022. URL: https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/01/Decision-BEJENARU-redacted.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

24. Decision of the Independent Evaluation Commission № 17 of 09.12.2022. URL: https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/02/Decision-SORBALO.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

25. Decision of the Independent Evaluation Commission № 6 of 09.12.2022. URL: https://vetting.md/wp-content/uploads/2023/01/Decision-BOSTAN-redacted.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

26. Decision No. 21 of 24 January 2023 on the candidacy of Alexei PANIS, candidate for the Superior Council of Magistracy. URL: https://vetting.md/prevetting/wp-content/uploads/2023/02/Decision-PANIS.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

27. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII: станом на 18 жовтня 2023 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text (дата звернення: 19.10.2024)

28. Постанова Верховного Суду № 990/127/22 від 08 грудня 2022 року. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/108086913 (дата звернення: 19.10.2024)

29. Постанова Верховного Суду від 20 липня 2023 року № 990/34/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/112370216 (дата звернення: 19.10.2024)

30. Постанова Верховного Суду від 11 квітня 2024 № 990/106/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118465128 (дата звернення: 19.10.2024)

31. Конституційна скарга № 18/392 від 13 грудня 2023 року. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/18_3922023.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

SUMMARY

The article covers the issues of the legal framework for the functioning of the Ethics Council (hereinafter - the EC), which was established with the aim of establishing whether candidates for the position of members of the HCJ meet the criteria of professional ethics and integrity. The author examines the peculiarities of its legal status in relation to the system of public authorities and the significance of its decisions. In addition, the article analyses the methodological foundations of the HCJ's activities, namely, the practical essence of the integrity indicators used by the HCJ members in their decision-making. The author analyses the regulatory provisions of the The Independent Evaluation Commission of Moldova, which is essentially a similar body to the EC, since it was also established to ensure the assessment of integrity of candidates for the position of the Superior Council of Magistrates. The article examines the differences between the regulatory approaches to defining the powers of the Ethical Council and the Independent Evaluation Commission, and also analyses the Independent Evaluation Commission's practice with a further comparison of the Moldovan experience with the Ukrainian one.

Key words: Ethical Council, Comisia Pre-Vetting, High Council of Justice, integrity, justice.

32. Report on the evaluation (pre-vetting) of candidates for members of the SCM in Moldova. Office for Democratic Institutions and Human Rights. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/9/3/553987.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

33. Opinion on the Law on some measures related to the selection of candidates for the positions of members in the self-administration bodies of judges and prosecutors. Office for Democratic Institutions and Human Rights. URL: https://legislationline.org/sites/default/files/2022-10/439_JUD_MDA_28Sep2022_en.pdf (дата звернення: 19.10.2024)

34. Вовк Д. Більше позитиву, ніж негативу: піврічний досвід функціонування Етичної ради. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/blog/dmytro_vovk/525637_bilshe_pozitivu_nizh_negativu.html (дата звернення: 19.10.2024)

35. Рішення Етичної ради № 11 від 19.06.2024. URL: https://ec.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/ec/rish_2024/rishenna_er_11_19_06_24.pdf (дата звернення: 19.10.2024)