



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Страсбург, 23 лютого 2012

CommDH(2012)10
Оригінал

ЗВІТ

Томаса Хаммарберга,
Комісара Ради Європи з прав людини

за підсумками візиту до України
з 19 по 26 листопада 2011 року

Здійснення правосуддя та захист прав людини у судовій системі України

Короткий огляд

З 19 по 26 листопада 2011 року в Україні з делегацією перебував Комісар Томас Хаммарберг. У ході візиту Комісар обговорив питання здійснення правосуддя та захисту прав людини у системі правосуддя України. Особливу увагу було зосереджено на реформах, які здійснюються у системі кримінального правосуддя, включаючи й ті, що стосуються незалежності й ефективності судової системи та дотримання права на справедливий судовий розгляд.

Із часу останнього візиту Комісара у грудні 2006 року, органами влади було розроблено ряд важливих законодавчих ініціатив, спрямованих на здійснення правової реформи. Попри це, для того, аби відповідати вимогам Європейської Конвенції з прав людини та усунути давні системні проблеми у здійсненні правосуддя, виявлені практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), Україні все ще бракує істотних конституційних, законодавчих, інституційних та практичних реформ. Вони необхідні не лише для покращення захисту прав людини в Україні, але й для підвищення громадської довіри до судової системи.

Цей звіт зосереджено на таких основних питаннях:

I. Функціонування судової системи

Комісар рекомендує ретельно переглянути загальну організацію судової системи задля чіткого визначення відповідної ролі та юрисдикції судів різних рівнів, і, зокрема, касаційного. Окрім того, необхідно вжити додаткових заходів з підвищення прозорості судової системи та її відкритості громадському контролю.

Ефективна та дієва судова влада також потребує відповідних умов праці та достатніх ресурсів. Сьогоднішні проблеми стосуються браку суддівських кадрів та відповідного забезпечення апаратом й обладнанням.

II. Питання, які стосуються незалежності та неупередженості суддів

Незалежність судової системи, що також передбачає незалежність кожного окремого судді, повинна бути захищена як на законодавчому, так і на практичному рівні. Комісар із занепокоєнням відзначив, що, на переконання української громадськості, судді не захищені від зовнішнього тиску, в тому числі й політичного. Для усунення тих чинників, які роблять суддів вразливими і послаблюють їхню незалежність, необхідні рішучі дії в кількох напрямках. Влада повинна уважно розглядати будь-які заяви про випадки неприпустимого політичного або іншого втручання в роботу судових органів і забезпечити ефективні засоби правового захисту.

Комісар закликає українську владу повною мірою виконувати рекомендації Венеціанської комісії щодо необхідності впорядкувати та уточнити процедури і критерії, пов'язані з призначенням і звільненням суддів, а також застосуванням дисциплінарних заходів. Важливо встановити відповідні гарантії для забезпечення справедливості й виключення ризику політизації під час застосування дисциплінарних процедур. Що стосується процесу призначення кандидатів на суддівські посади, вирішальним має бути їхня кваліфікація та особисті якості.

Нинішній склад Вищої ради юстиції України не відповідає міжнародним стандартам і має бути змінений, що, у свою чергу, вимагає конституційних змін. Існує потреба і надалі здійснювати заходи задля зміцнення незалежності цього інституту та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Важливо також забезпечити якісну та постійну фахову підготовку суддів, включно з вивченням судової практики ЄСПЛ.

III. Реформа системи кримінального правосуддя та доступ до суду

Українська влада робить важливі кроки з реформування системи кримінального правосуддя. З цією метою у тісній співпраці з експертами Ради Європи розробляється новий проект Кримінального процесуального кодексу. Центральне місце в цих зусиллях має бути відведене захисту права на справедливий судовий розгляд, оскільки нинішня система кримінального правосуддя, як і раніше, значною мірою схиляється на користь сторони обвинувачення, що нагадує радянське минуле. Важливо, щоб новий Кримінальний процесуальний кодекс забезпечив збалансовану систему кримінального правосуддя шляхом посилення прав захисту. Необхідні енергійні зусилля, аби забезпечити дотримання гарантій справедливого судового розгляду та принципу рівності сторін, передбачених у статті 6 Європейської Конвенції з прав людини.

Комісар стурбований повідомленнями про переслідування, залякування та інші форми здійснення тиску на адвокатів. Такий тиск серйозно порушує права на захист і не дозволяє адвокатам ефективно служити справі правосуддя.

Комісар відзначає наявність концептуальних ініціатив у сфері ювенальної юстиції та закликає владу і надалі проводити політику в напрямку реформування. В той же час, він закликає застосовувати позбавлення волі у справах, пов'язаних із неповнолітніми, лише як крайній захід і протягом найкоротшого терміну.

IV. Системні проблеми у здійсненні правосуддя

Реформування системи кримінального правосуддя, яке наразі триває, представляє унікальну можливість вирішити ряд структурних проблем, виявлених у рішеннях ЄСПЛ стосовно України, включно із надмірною тривалістю судового розгляду, невиконанням рішень національних судів та зловживанням утриманням під вартою.

Утримання під вартою повинно бути лише винятковим заходом, і кожен окремих випадок необхідно належним чином обґрунтовувати. Комісар вітає наміри влади скоротити широке застосування запобіжного заходу у вигляді взяття під варту і зменшити кількість заарештованих, у тому числі шляхом запровадження не пов'язаних з позбавленням волі запобіжних заходів і скорочення у подальшому граничних термінів утримання під вартою. Існує також необхідність зміни менталітету в цій сфері, включно з підвищенням кваліфікації суддівських та прокурорських органів з питань практики ЄСПЛ.

Комісар рекомендує владі запровадити ефективні засоби правового захисту проти надмірної тривалості судового розгляду та необґрунтованого тримання під вартою. Адвокати повинні мати вільний і безперешкодний доступ до своїх клієнтів в місцях позбавлення волі, а ті, хто потребує правової допомоги, повинні мати можливість отримувати її безкоштовно.

V. Боротьба з безкарністю

Органи влади повинні вжити термінових заходів щодо посилення політики повного несприйняття жорстокого поводження з боку співробітників міліції і продемонструвати безсумнівну готовність боротися з безкарністю за скоєння таких дій. Слід докласти всіх зусиль для усунення існуючих перешкод для притягнення до відповідальності співробітників правоохоронних органів, а також забезпечити відповідно до критеріїв ЄСПЛ ефективне розслідування компетентними органами вчинених ними будь-яких злочинних діянь.

Слід посилити механізми забезпечення демократичного контролю за діяльністю правоохоронних структур і структур безпеки. Необхідні подальші зусилля щодо забезпечення осіб, які мають законні скарги на ці установи, можливістю вимагати відшкодування збитків у незалежному органі.

Коментарі уряду України стосовно звіту додаються.

Вступ

1. Комісар Ради Європи з прав людини Томас Хаммарберг перебував в Україні з візитом з 19 по 26 листопада 2011 року¹. Метою візиту була оцінка стану здійснення правосуддя та рівня захисту прав людини в системі правосуддя в Україні. Комісар звернув особливу увагу на реформи, що здійснюються у системі кримінального правосуддя, включно із питаннями незалежності й ефективності судової системи та дотримання права на справедливий судовий розгляд під час розгляду справ. Також Комісар вперше відвідав Автономну Республіку Крим.
2. У ході візиту Комісар провів у Києві переговори з представниками державних органів влади, в тому числі з Міністром юстиції України Олександром Лавриновичем, Міністром внутрішніх справ України Віталієм Захарченком, Головою Верховної Ради України Володимиром Литвином, Головою Служби безпеки України Валерієм Хорошковським і Міністром закордонних справ України Костянтином Грищенком. В Адміністрації Президента України Комісар мав обмін думками з радниками Президента України з питань судоустрою, засобів масової інформації та правових питань². Він також провів переговори із заступником Генерального прокурора України Михайлом Гаврилюком та членами української делегації в Парламентській асамблеї Ради Європи, а також з представниками Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ, Верховного Суду України та Конституційного Суду України,
3. Комісар також мав бесіду з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини Ніною Карпачовою і хотів би висловити подяку за постійне і плідне співробітництво з її секретаріатом. Окрім того, Комісар зустрівся з адвокатами, представниками засобів масової інформації та громадянського суспільства.
4. Під час свого візиту до Сімферополя (Крим) Комісар зустрівся з Прем'єр-міністром АР Крим Анатолієм Могильовим, Головою Верховної Ради АР Крим Володимиром Константиновим, а також членами Верховної Ради АРК³.
5. Комісар хотів би висловити подяку українській владі і, зокрема, Постійному представництву України при Раді Європи за дієву допомогу в організації візиту. Він вдячний всім своїм співрозмовникам за готовність поділитися своїми знаннями й думками.
6. Ця доповідь містить зауваження Комісара щодо деяких найсерйозніших проблем, пов'язаних з рівнем захисту прав людини в системі правосуддя України, а також рекомендації щодо шляхів їх вирішення.

Загальний контекст

7. У доповіді за підсумками свого останнього візиту до України в грудні 2006 року Комісар наголошував, що реформа судової системи має здійснюватися у координації з усіма іншими відповідними реформами, «тобто реформуванням прокуратури, досудового слідства, системи надання правової допомоги, виконання судових рішень, допуску до юридичної професії, нотаріату та пенітенціарної системи»⁴. Одним із ключових зобов'язань, взятих Україною при вступі до Ради Європи⁵, було реформування судової системи у відповідності до європейських стандартів.

¹Під час візиту Комісара супроводжували заступник директора його Офісу Бояна Урумова та радник Олена Пецун.

²Андрій Портнов, Олена Лукаш та Ганна Герман.

³Комісар відвідав поселення кримських татар поблизу Сімферополя, а також зустрівся з представниками місцевих громадських організацій та різних національних громад.

⁴CommDH(2007)15, Глава XIII, § 1.

⁵Див. Висновок ПАРЕ № 190 (1995), § 11.v (щодо прийняття рамкового закону про судово-правову реформу та нового Кримінального і Кримінального процесуального кодексів; § 11. vi (щодо ролі та функцій Генеральної прокуратури); §11.viii (щодо незалежності судової системи згідно зі стандартами Ради Європи); та § 11.ix (щодо статусу юридичної професії та професійних асоціацій адвокатів).

8. В останні роки значні законодавчі зусилля були спрямовані на реформування судової системи в Україні. У липні 2010 року було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у жовтні 2010 року підготувала Експертний Висновок щодо цього закону, в якому вказала на деякі недоліки, які стосуються, зокрема, системи судів, процедури призначення суддів та суддівського самоврядування⁶. Венеціанська комісія також надала оцінку наступному законопроекту⁷, який містив ряд змін до зазначеного закону, і був внесений українською владою через Національну комісію зі зміцнення демократії та верховенства права⁸. Венеціанська комісія зазначила, що законопроект про внесення змін значно покращує чинне законодавство, зокрема, у частині зміцнення судової незалежності у ряді галузей, відновлення низки важливих повноважень Верховного Суду України, а також порядку організації дисциплінарних проваджень. Попри це, залишаються певні ключові моменти реформи (зокрема щодо ролі законодавчої та виконавчої влади у процесі призначення та звільнення суддів), які не можуть бути реалізовані без внесення змін до Конституції⁹.
9. Венеціанська комісія також здійснила експертизу Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження», який було прийнято ВРУ у травні 2010 року¹⁰. Цей Закон визначає порядок оскарження рішень Вищої ради юстиції України, а також Президента України і ВРУ, які стосуються важливих питань, включаючи питання дисципліни і звільнення суддів.
10. 20 жовтня 2011 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України». Цим законом Верховному Суду повертається частина повноважень, яких його було позбавлено відповідно до Закону «Про судоустрій та статус суддів» у липні 2010 року. У листопаді 2011 року ВРУ також прийняла низку законів щодо декриміналізації окремих категорій економічних злочинів, якими передбачено, що порушники відповідних положень будуть нести лише адміністративну, а не кримінальну відповідальність.
11. Нещодавні законодавчі зміни відбулися і щодо органів прокуратури й адвокатури. У жовтні 2011 року Венеціанська комісія представила висновок щодо проекту Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність», який було підготовлено Національною комісією зі зміцнення демократії та верховенства права¹¹. Під час візиту Комісара, Президент України видав Указ від 22 листопада 2011 року про створення робочої групи з підготовки реформи Генеральної прокуратури і адвокатури, яку очолив один із радників в Адміністрації Президента¹². Іншим законодавчим досягненням, яке наразі відбувається і має ключове значення для судоустрою, є підготовка спільно з експертами Ради Європи нового Кримінального процесуального кодексу.

⁶Як Венеціанська комісія, так і український Омбудсмен закликали внести необхідні зміни, включаючи конституційні, з метою усунення недоліків реформи та забезпечення відповідності європейським стандартам.

⁷ На час підготовки цього звіту не було зрозуміло, які наступні кроки будуть вжиті стосовно цього законопроекту.

⁸Комісія є консультативним органом при Президентові України, яку очолює Сергій Головатий, депутат Верховної Ради України (Парламент).

⁹Спільний Висновок Венеціанської комісії та Директорату з прав людини і людської гідності Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інші законодавчі акти України», [CDL-AD \(2011\)033](#), §§ 6 and 77-79.

¹⁰Спільний Висновок Венеціанської комісії та Директорату з питань співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про недопущення зловживання правом на оскарження» ([CDL-AD\(2010\)029](#)) від 18 жовтня 2010.

¹¹Спільний Висновок Венеціанської комісії та Директорату з питань правосуддя та людської гідності Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо проекту Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» ([CDL-AD\(2011\)039](#)) від 18 жовтня 2011р.

¹²<http://www.president.gov.ua/documents/14200.html>

12. ЄСПЛ розглянув ряд справ, пов'язаних із функціонуванням системи правосуддя в Україні, визнавши порушення статей 5 (право на свободу та особисту недоторканність) і 6 (право на справедливий судовий розгляд) Європейської Конвенції з прав людини (далі "Конвенція" або "ЄКПЛ")¹³. Окрім того, Судом часто розглядається роль судових органів у справах, що стосуються статей 2 (право на життя) і 3 (заборона тортур) Конвенції, часто в поєднанні зі статтею 13 (право на ефективний засіб судового захисту), зокрема, у зв'язку із неналежним проведенням державою-відповідачем ефективного розслідування, що призводить до безкарності державних суб'єктів.

I. Функціонування системи судоустрою

a Організація судової системи

13. Українська судова система ускладнена чотирма рівнями загальної юрисдикції, які включають: 1) місцеві «загальні» суди (кримінальна та цивільна юрисдикція) та місцеві спеціалізовані суди (господарська та адміністративна юрисдикція), 2) апеляційні суди (кримінальна та цивільна юрисдикція) та апеляційні спеціалізовані суди (господарська та адміністративна юрисдикція), 3) вищі суди спеціалізованої юрисдикції, включаючи Вищий Спеціалізований Суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий Адміністративний Суд України, Вищий Господарський Суд України, а також 4) Верховний Суд України. За інформацією, яку Комісар отримав під час візиту, схоже, що в існуючій системі судоустрою ВСУ приймає справи для подальшого розгляду тільки у виключних випадках, що на практиці може означати: касаційне провадження у спеціалізованому суді є останньою інстанцією у системі національного судового розгляду. Однак, залишається неясним питання чіткого розподілу обов'язків між різними судами, що викликає різне тлумачення.

14. Як підкреслювалося у Висновку Венеціанської комісії щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів», занадто розгалужена й ускладнена судова система несе в собі ризик затягування судового розгляду. Зі свого боку, ЄСПЛ підкреслює у своїх рішеннях те, що Конвенція зобов'язує держави-учасниці "організувати свою судову систему таким чином, щоб суди могли задовольнити кожну з її вимог, включаючи й зобов'язання розглядати справи впродовж розумного строку"¹⁴. У ряді судових рішень проти України Суд визнав порушення права на справедливий судовий розгляд у зв'язку із надмірною тривалістю судового розгляду (див. параграф 89 нижче). Проте засадничі зміни в систему можуть бути внесені лише шляхом конституційних змін.

15. Відповідно до статті 6 ЄКПЛ, суд має утворюватися законом. Стаття 106 Конституції України передбачає, що суди утворюються Президентом. Процедура визначається статтею 19 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»¹⁵. У зв'язку з цим Європейська комісія з прав людини підкреслила, що суди повинні створюватися волею парламенту, а не залежати від дискреційних повноважень виконавчої влади¹⁶.

b Роль Конституційного Суду України

16. Конституційний Суд – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Був створений у жовтні 1996, діяльність регулюється Конституцією України (Розділ XII) та Законом України «Про Конституційний Суд України»¹⁷.

¹³Існує 28 судових рішень стосовно порушень ст. 5 та 37 – стосовно порушень ст. 6.

¹⁴Справа «Сюсманн проти Німеччини» (*Süssmann v. Germany*), рішення від 16 вересня 1996.

¹⁵<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2453-17>

¹⁶порівн. справу «Занд проти Австрії» (*Zand v. Austria*), 7360/76 (16 травня 1977) та «Штірінгер проти Німеччини» (*Stieringer v. Germany*), 28899/95 (25 листопада 1996).

¹⁷<http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=10714>

Суд розглядає конституційність правових актів (законів і підзаконних актів) та надає тлумачення Конституції. Президент України, не менш як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада АР Крим мають право вносити конституційне подання про надання висновку щодо конституційності правового акту або договору. Окрім того, Голова Верховної Ради України має право на конституційне подання щодо конституційності імпічменту Президента. Громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи мають право на подання індивідуальних звернень щодо тлумачення Конституції та законів України в рамках забезпечення реалізації та захисту своїх конституційних прав та свобод.

17. Комісар отримав повідомлення, у яких стверджувалося, що відставка чотирьох суддів Конституційного Суду України у вересні 2010 року відбулася у результаті тиску з боку виконавчої влади. Невдовзі після призначення чотирьох нових суддів до КСУ, останній виніс рішення, яким скасував конституційні зміни 2004 року, фактично відновивши Конституцію 1996 року, у якій Президент наділявся більшими повноваженнями. У своєму Висновку щодо конституційної ситуації в Україні, прийнятому у грудні 2010 року, Венеціанська комісія підкреслювала, що вкрай незвичним є те, що далекосяжні конституційні зміни, включаючи зміну політичної системи країни, через 6 років були визнані неконституційними рішенням Конституційного Суду. Також було зазначено, що судова практика Конституційного Суду України має бути послідовною та ґрунтуватися на переконливих аргументах, аби бути сприйнятою народом¹⁸.

с Роль Верховного Суду

18. Згідно зі статтею 125 Конституції України, Верховний Суд України є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, а вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суттєво зменшило роль і скоротило повноваження Верховного Суду України. Після прийняття цього Закону, відповідно до Указу Президента України від 12 серпня 2010 року було створено Вищий Спеціалізований Суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Він став касаційним судом з розгляду цивільних і кримінальних справ, тоді як раніше ці повноваження здійснював Верховний Суд України. Венеціанська комісія висловила стурбованість кардинальним скороченням повноважень ВСУ і рекомендувала переглянути цю ситуацію¹⁹. Як уже зазначалося вище (пункт 10), Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України», який набрав чинності у листопаді 2011 року, повернув ВСУ частину його повноважень.
19. У справі «Буланов та Купчік проти України» (*Bulanov and Kupchik v. Ukraine*)²⁰ ЄСПЛ визнав порушення права заявників на доступ до суду, оскільки через неможливість досягти домовленості щодо того, суд якої юрисдикції повинен розглядати їхню скаргу, вона не була розглянута ані Верховним Судом України, ані Вищим Адміністративним Судом України.
20. На час візиту Комісара в Україну Верховний Суд України не функціонував. Повноваження попереднього Голови Суду припинилися у вересні 2011 року, а проведення Пленуму Суду для обрання нового Голови було призупинено рішенням суду нижчої інстанції.

¹⁸ Див. Висновок Венеціанської комісії щодо конституційної ситуації в Україні, [CDL-AD\(2010\)044](#), 20 грудня 2010, §§ 35 та 38.

¹⁹ Див. Спільний Висновок, [CDL-AD\(2011\)033](#), від 18 жовтня 2011, частина 4.6 "Про Верховний Суд".

²⁰ Див. справу «Буланов та Купчік проти України» (*Bulanov and Kupchik v. Ukraine*), рішення від 9 грудня 2010 р.

У листопаді 2011 року заступник Генерального прокурора Михайло Гаврилук, який є членом Вищої ради юстиції України, виступив із заявою про порушення дисциплінарного провадження проти суддів Судової палати у кримінальних справах ВСУ за порушення присяги. Комісар отримав повідомлення, в яких стверджувалось, що ці події стали результатом тиску з боку виконавчої влади на цей судовий орган з метою вплинути на результат виборів наступного Голови Верховного Суду України²¹.

d Доступ до судових рішень, фінансування судової системи та навантаження суддів

21. Закон України «Про доступ до судових рішень» від 2006 р. передбачає доступ до усіх судових рішень. Попри це, за деякими оцінками, лише 50% рішень внесено у Державний реєстр судових рішень. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України» передбачає, що лише затверджені Радою суддів України та погоджені Державною судовою адміністрацією рішення можуть бути включені у Державний реєстр судових рішень. Це може дедалі зменшити прозорість судової системи.
22. Для ефективного функціонування судова система потребує виділення відповідних ресурсів. Судова система в Україні хронічно недофінансується. Комісара було поінформовано, що суди фінансуються на 25-30 відсотків від їх реальних потреб. Неналежне фінансування судів стало підставою для винесення ЄСПЛ рішення у справі «Зубко та інші проти України» (*Zubko and Others v Ukraine*)²², у якому Суд визнав, що відсутність належного фінансування суперечить принципу судової незалежності. Комісар також отримав повідомлення про вимушене призупинення у 2009-2010 роках деякими судами своєї діяльності через постійну нестачу фінансування.
23. В українських судах тривалий час існує проблема накопичення справ через те, що постійно зростає навантаження на суддів. Навантаження на суддів місцевих судів у 2010 році складало у середньому 121 справи на місяць (для порівняння: 103 у 2009 році).²³ Частина друга розділу 16 діючого Кримінального процесуального кодексу України²⁴ вимагає існування в суді автоматизованої системи документообігу для забезпечення об'єктивного і неупередженого розподілу справ між суддями, яке здійснюється на випадковій основі. Проте Комісара було поінформовано про випадки відсутності записів про автоматичне призначення справ у судах. Схоже, що на практиці не завжди належним чином дотримуються процедури призначення справ на випадковій основі²⁵. Важливо забезпечити відсутність упередженості з боку суддів чи суду, а якщо одна зі сторін у справі має обґрунтовані сумніви щодо цього, включаючи щодо способу призначення справи для розгляду конкретним суддею, таке питання має бути розглянуте і зацікавленій стороні мають бути надані пояснення.

Висновки і рекомендації

24. Комісар підкреслює, що сильна і добре налагоджена судова система, в якій поважаються права людини, є невід'ємним компонентом верховенства права, що, в свою чергу, створює основу справжньої демократії. Він вітає минулі та нинішні зусилля влади щодо підтримки далекосяжних реформ судоустрою. Комісар заохочує органи державної влади рішуче просуватися у напрямку реформування судової системи з метою забезпечення її повної незалежності, неупередженості та ефективності у відповідності до європейських стандартів.

²¹Пленум Верховного Суду України нарешті відбувся 23 грудня 2011 року. Петро Пилипчук був обраний новим Головою ВСУ.

²²Рішення від 26 квітня 2006 р.

²³<http://www.court.gov.ua/userfiles/1233.doc>

²⁴<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=1001-05>

²⁵Це за повідомленням відбувалося у справах колишніх державних високо посадовців. Для подальшої інформації див. Другий Попередній Звіт Датського Гельсінського Комітету з прав людини стосовно моніторингу в Україні.

25. Комісар вважає, що для досягнення реформами найбільшого результату, необхідно розглянути та реалізувати деякі законодавчі, інституційні та практичні заходи. Владі слід ретельно переглянути загальну організацію судової системи з метою її спрощення та чіткого визначення відповідних функцій та юрисдикції усіх рівнів, і касаційного зокрема.
26. Судова система повинна бути забезпечена достатнім фінансуванням. Слід виділити відповідні ресурси для укомплектування судів місцевого та національного рівнів належною кількістю суддів та працівників апарату, що уможливило б ефективне виконання функцій та допомогло б уникнути перевантаження. Слід суворо та систематично дотримуватися автоматизованої системи документообігу та розглянути подальші заходи щодо підвищення прозорості судової системи, включаючи відкритий доступ до судових рішень.

II. Питання незалежності та неупередженості суддів

27. Незалежність та неупередженість судів – два основоположних принципи, закріплені у частині першій статті 6 ЄКПЛ. Визначаючи рівень незалежності суду, необхідно враховувати спосіб призначення суддів і термін їхнього перебування на посаді, існування гарантій проти зовнішнього тиску, а також чи сприймається громадськістю суд як незалежний. Особиста незалежність суддів при здійсненні ними своїх повноважень є не менш важливою, ніж інституційна незалежність. Європейські стандарти забороняють будь-який неправомірний тиск, вплив або втручання у діяльність суддів, включаючи й той, що здійснюється тими, хто працює у судовій системі²⁶.

a Призначення, звільнення та дисциплінарні провадження проти суддів

28. Відповідно до статті 128 Конституції України, перше призначення судді здійснюється строком на 5 років. Воно ініціюється на рівні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ), потім рекомендація схвалюється Вищою радою юстиції України, а саме призначення здійснює Президент України.
29. Безстроково судді призначаються більшістю голосів у Верховній Раді України за рекомендацією ВККСУ.²⁷ Комісару стало відомо про випадок, коли кандидат, попри успішне проходження випробувального терміну, не отримав безстрокове призначення у Верховній Раді України, ймовірно, з політичних міркувань.
30. Венеціанська комісія неодноразово підкреслювала, що призначення суддів виконавчою та законодавчою владою має супроводжуватися особливими застереженнями і гарантіями, щоби у процесі призначення вирішальним фактором були знання та вміння особи, а не політичні або інші подібні міркування.
31. Дисциплінарна відповідальність суддів регулюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Незважаючи на те, що підстави для відповідальності визначені у положеннях цього Закону, багато залежить від їх тлумачення на практиці. Деякі співрозмовники Комісара висловили думку, що необхідно уточнити підстави та процедури відкриття дисциплінарного провадження за порушення присяги - що в деяких випадках може призвести до звільнення судді - оскільки, на їхню думку, це положення залишається відкритим для зловживань.

²⁶Порівн. Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам членам щодо суддів: незалежність, дієвість та відповідальність, ([Recommendation CM/Rec \(2010\)12](#), §22.

²⁷Якщо Вища Кваліфікаційна комісія вирішує не рекомендувати кандидата на призначення безстроково, це рішення може бути оскаржене у Вищій раді юстиції України.

32. Судді місцевих та обласних судів можуть оскаржити будь-яке дисциплінарне провадження, ініційоване проти них, у Вищій раді юстиції України, а потім у Вищому Адміністративному Суді, тоді як судді Верховного Суду України та Вищого Спеціалізованого Суду можуть оскаржити такі дії лише у Вищому Адміністративному Суді України.
33. У своєму Висновку щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо попередження зловживання правом на оскарження» Венеціанська комісія зазначила високий ризик політизації дисциплінарного провадження проти суддів, що може призводити до залякування суддів, послаблюючи тим самим їхню незалежність.²⁸
34. У діючій системі судді під час випробувального терміну є особливо вразливими. Тому важливо звести випробувальний термін до мінімуму й надати необхідні гарантії з тим, щоб посилити незалежність суддів, призначених вперше. Співрозмовники Комісара зазначали, що деякі судді, які головували у резонансних справах за участю колишніх державних високо посадовців, перебували або на випробувальному терміні, або були лише нещодавно призначені. З цієї точки зору, їхня участь у слуханнях розглядалась як ще одна підстава поставити під сумнів незалежність та неупередженість процесу.
35. Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що суддю звільняє орган, який обрав або призначив його/її, за поданням ВРЮ. Декілька співрозмовників Комісара підкреслювали, що, зважаючи на нинішній склад ВРЮ, існує досить високий ризик того, що подібне рішення може бути ініційоване з політичних або аналогічних міркувань. Такі мотиви можуть також відігравати певну роль у контексті рішення Верховної Ради України звільнити суддю, обраного безстроково. Тому для захисту незалежності суддів слід запровадити додаткові гарантії як на законодавчому, так і на практичному рівні.
36. У Конституції України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів» містяться положення щодо недопустимості неправомірного тиску на суддів, однак такі положення слід посилити як на законодавчому, так і на практичному рівні.

b Вища рада юстиції України та Вища кваліфікаційна комісія суддів України

37. До Вищої ради юстиції України, яку було створено у 1998 р., входить 20 членів. Склад і повноваження ВРЮ визначені у статті 131 Конституції України. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України та з'їзд представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ призначають по три члени до ВРЮ, а всеукраїнська конференція працівників прокуратури - двох членів ВРЮ. Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України та Генеральний прокурор України входять до ВРЮ за посадою. Із 20 членів нинішнього складу ВРЮ лише 3 є суддями, призначеними самими суддями.
38. Комісар хотів би у цьому контексті нагадати рекомендації Венеціанської Комісії стосовно ВРЮ, а також Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec (2010)12 щодо суддів, яка містить положення, що не менше половини членів таких рад мають бути суддями, яких обирають самі ж судді з судів усіх рівнів.²⁹
39. Вища рада юстиції має наступні повноваження: вносити подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; приймати рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; здійснювати дисциплінарні провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розглядати скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

²⁸ Див. Спільний Висновок, [CDL-AD\(2010\)029](#), від 18 жовтня 2010 р., §50

²⁹ Див. Главу IV, § 27 Рекомендації КМРЕ ([Recommendation CM/Rec\(2010\)12](#))

40. Склад та повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України регулюються Законом України «Про судоустрій та статус суддів». До її складу входять 11 членів, шість з яких призначаються з'їздом суддів України і два - з'їздом представників вищих юридичних навчальних закладів та наукових установ. Міністр юстиції України, Голова Державної судової адміністрації України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини призначають по одному представнику. ВККС може проводити конкурс для кандидатів на посаду судді; надавати рекомендації про обрання суддів на посаду вперше (випробування) та безстроково; а також здійснювати дисциплінарні провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів.
41. Вища рада юстиції України та Вища кваліфікаційна комісія суддів України – два органи, які відіграють важливу роль у процесі призначення, звільнення та здійснення дисциплінарних проваджень проти суддів. Зважаючи на те, що ці установи мають вирішальне значення для забезпечення особистої незалежності суддів та судової системи в цілому, їх склад і повноваження повинні відповідати належним міжнародним стандартам. Рекомендації Венеціанської комісії є корисним дороговказом у цьому відношенні.
42. Комісар особливо стурбований повідомленнями про потужний вплив, який здійснюється на суддів прокуратурою та виконавчою владою через їхніх представників у Вищій раді юстиції України.³⁰ Зокрема, Комісара було поінформовано про випадки, коли дисциплінарні провадження проти суддів були ініційовані членами ВРЮ, які представляють Генеральну прокуратуру України, за начебто порушення присяги на підставі судових рішень у справах, у яких судді, як повідомлялося, не підтримали позицію прокурора (див. пункт 20 вище). У цьому контексті Комісар хотів би нагадати, що у суддів не повинно бути підстав боятися звільнення або дисциплінарного провадження через судові рішення, які вони приймають.

с Підвищення кваліфікації суддів

43. У звіті про попередній візит в Україну Комісар рекомендував розглянути можливість створення Національної школи суддів. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечив створення такого інституту під егідою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Національну школу суддів України було відкрито у грудні 2010 року.
44. Громадська довіра до судової влади частково пов'язана зі сприйняттям рівня компетентності суддів. З цієї точки зору постійне підвищення кваліфікації суддів має надзвичайне значення. У Рекомендації КМРЕ (CM/Rec(2010)12) передбачено, що незалежний орган повинен забезпечити відповідність програм початкового навчання та навчання без відриву від виробництва вимогам відкритості, компетентності та неупередженості, властивим посаді судді.³¹ Зазначений вище Закон України «Про судоустрій і статус суддів» вимагає від суддів щорічного проходити двотижневе навчання в рамках випробувального періоду, тоді як безстроково призначені судді мають брати участь у двотижневих навчаннях принаймні раз на три роки.
45. Питанням, яке потребує постійної уваги, про що чітко зазначалося у декількох рішеннях ЄСПЛ, є належна обґрунтованість судових рішень. У справі «Бендерський проти України» (*Benderskiy v Ukraine*)³² Суд визнав порушення статті 6 Конвенції через те, що місцевий суд недостатньо ретельно розглянув та врахував суттєві аргументи заявника.

³⁰Комісара було поінформовано, що в той час, як проти суддів представниками прокуратури у ВРЮ було порушено достатню кількість дисциплінарних проваджень, навряд чи хоч одне дисциплінарне провадження було порушено проти прокурорів за останні два роки.

³¹Див. Главу VI, § 57 Рекомендації КМРЕ (Recommendation CM/Rec(2010)12).

³²Рішення від 15 листопада 2007р.

Зокрема, Суд нагадав, що згідно частини першої статті 6 Конвенції суди зобов'язані обґрунтовувати свої рішення, хоча ступінь цього зобов'язання може бути різною в залежності від характеру рішення.³³ В українському контексті недостатньо обґрунтовані судові рішення сприяють зростанню громадського відчуття того, що судді піддаються впливу з боку прокурорів з метою забезпечення обвинувального вироку у всіх справах, доведених до суду. Необхідно вирішувати цю проблему, зокрема через обов'язкові програми підвищення кваліфікації суддів та інші системні заходи, які б впливали на зміну такого ставлення.

Висновки та рекомендації

46. Комісар підкреслює, що систему призначення суддів слід повністю захистити від неправомірного політичного та іншого впливу певних сторін. Рішення суддів не повинні бути предметом перегляду поза межами звичайної процедури оскарження. Заходи дисциплінарного впливу мають регулюватися чіткими нормами і процедурами, передбаченими в межах самої судової системи, і такими, що не підпадають під політичний або інший неправомірний вплив.
47. Хоча Комісар не може коментувати достовірність заяв про здійснення тиску на суддів Верховного Суду України, зазначених вище (пункт 20), він вважає ситуацію такою, що дає підстави для серйозного занепокоєння. Українська влада повинна розглядати і належним чином реагувати на будь-які заяви про втручання в роботу судових органів. Представникам інших гілок влади слід утримуватися від будь-яких дій чи заяв, які можуть бути сприйняті як інструмент здійснення тиску на діяльність судових органів чи викликати сумніви щодо їх здатності виконувати свої обов'язки ефективно. Судді не повинні мати підстав боятися звільнення чи дисциплінарного провадження у зв'язку із прийнятими ними судовими рішеннями. Окрім того, необхідно використати можливості нинішньої реформи для потужного зміцнення незалежності судової влади від виконавчої.
48. Комісар хотів би ще раз наголосити, що судді повинні мати належну кваліфікацію, бути доброчесними та професійно компетентними. Призначення та службове підвищення суддів має ґрунтуватися на чітких і об'єктивних критеріях, таких як особисті знання і вміння, кваліфікація, доброчесність та ефективність. Призначення судді, який успішно завершив випробувальний термін, на посаду безстроково має бути правилом.
49. Судді повинні отримувати відповідну винагороду та адекватне пенсійне забезпечення відповідно до своїх обов'язків. Вони також повинні бути в змозі виконувати свої функції чесно, не побоюючись несприятливих наслідків. Особи, які у будь-який спосіб намагаються здійснити вплив на суддів, мають відповідати за законом.
50. Комісар вітає створення Національної школи суддів України і рекомендує включити у навчальні програми детальне вивчення практики ЄСПЛ.
51. Комісар закликає українську владу привести склад Вищої ради юстиції у відповідність до європейських стандартів. Ефективне функціонування судової влади в Україні неможливе без незалежності цього інституту та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

III. Реформа системи кримінального правосуддя та доступ до правосуддя

52. Викликає занепокоєння недотримання принципу рівності сторін у кримінальному процесі України, який містить ряд моментів, що можуть сприйматися як значні обмеження права на захист.

³³ Див. справу «Руїз Торія проти Іспанії» (*Ruiz Torija v Spain*), рішення від 9 грудня 1994 р.

Нинішній системі кримінального правосуддя все ще притаманна домінуюча роль прокуратури, місце якої має посісти сучасний змагальний, орієнтований на захист прав людини, процес. До характерних проблем належать тривалість судового процесу у кримінальних справах, тривалість досудового утримання та жорстоке поводження з особами, позбавленими волі. Майже у 20 справах ЄСПЛ визнав наявність різних порушень, пов'язаних з відсутністю справедливого судового розгляду у кримінальних справах.

a Робота над новим Кримінальним процесуальним кодексом

53. На час візиту Комісара в Україну новий Кримінальний процесуальний кодекс України знаходився у стадії розробки із залученням експертів Ради Європи. Офіційні посадові особи під час перемовин зазначали, що проект кодексу буде обговорюватися у Верховній Раді України на початку 2012 р. з метою його прийняття навесні 2012.³⁴ На основі остаточної версії кодексу, ухваленої Верховною Радою, створена Президентом України робоча група вдосконалила та відкорегувала законопроекти про прокуратуру та адвокатуру, які невдовзі будуть також представлені на розгляд ВРУ.
54. Комісара було поінформовано, що новий КПКУ буде повністю побудовано на принципі змагальності з метою відновлення у кримінальному процесі балансу повноважень суддів, прокурорів та захисту. Також передбачено, що КПК включатиме положення щодо подальшого скорочення максимальних термінів досудового тримання під вартою та введення альтернативних заходів досудовому триманню під вартою, таких як домашній арешт.
55. Нинішня частка виправдувальних вироків, яка становить 0.2%, ставить під сумнів значення, яке надається презумпції невинуватості. Важливо забезпечити, щоби прийняття нового КПК та відповідного законодавства призвело до змін у ставленні до такої ситуації. Зокрема, судді повинні бути належним чином підготовлені та інформовані про свою роль і відповідальність у захисті індивідуальних прав людини у судовому процесі.

b Реформа прокуратури

56. З часу останнього візиту Комісара наприкінці 2006 року не відбулося суттєвих змін у ролі та функціях прокуратури. Відповідно до положень Конституції і Закону України «Про прокуратуру», вона зберігає значні повноваження, пов'язані з контролем за додержанням і застосуванням законів, веденням попереднього слідства і здійсненням кримінального переслідування від імені держави. Той факт, що прокурори як представники держави мають привілейоване місце у кримінальному процесі, посилює уявлення про упереджену схильність української судової системи до захисту не прав людини, а інтересів держави.
57. Деякі офіційні співрозмовники Комісара зазначали, що, незважаючи на суттєвий перегляд у новому КПК повноважень прокуратури, зокрема тих, що стосуються нагляду за застосуванням законів, за нею навіть після цих законодавчих змін все ж можуть залишитися значні повноваження. У зв'язку з цим, Комісар хотів би ще раз нагадати свою давню рекомендацію про те, що роль прокуратури повинна бути обмежена кримінальним переслідуванням від імені держави. Функцію нагляду слід закріпити за судовою системою та національними органами захисту прав людини, такими як Уповноважений ВРУ з прав людини.

³⁴12 січня 2012 радник Президента України А. Портнов оголосив про внесення Президентом України до ВРУ проекту КПК.

58. Комісар хотів би нагадати, що у відповідності до Рекомендації КМРЄ (Recommendation (2000)19) щодо ролі прокуратури у системі кримінального правосуддя, “держави повинні вжити відповідних заходів для забезпечення того, щоби правовий статус, повноваження та процесуальна роль прокурорів встановлювалася законом у такий спосіб, який би не викликав жодних законних сумнівів у незалежності та неупередженості суддів...”.³⁵

c Реформи, пов'язані з юридичною професією

59. В Україні ще й досі не існує ані єдиної асоціації адвокатів, ані чітко викладених правил, які регулюють статус юридичної професії. Як уже зазначалося у цьому звіті, у жовтні 2011 року Венеціанська комісія ухвалила Висновок щодо проекту Закону «Про адвокатуру та адвокатську практику». Висновок дає позитивну оцінку цього законопроекту, зазначаючи, що він може стати хорошою основою для регулювання професії адвоката.
60. У ході візиту Комісар отримав повідомлення про випадки переслідування та залякування адвокатів. Зокрема, увагу Комісара привернула справа адвоката, який поцікавився у працівника правоохоронного органу підставами утримування його клієнта під вартою після завершення дозволеного терміну, після чого адвокат зазнав фізичного нападу з боку групи міліціонерів, а потім його було затримано і порушено проти нього кримінальну справу.
61. Комісар хотів би нагадати про вирішальне значення ролі адвокатів для захисту прав людини в системі кримінального правосуддя. Згідно з усталеною позицією ЄСПЛ, кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального злочину, має право на ефективний захист адвоката, призначеного у разі необхідності офіційно, що є основоположною ознакою справедливого правосуддя.³⁶ У контексті реформи, яка відбувається зараз, важливо пам'ятати, що змагальна модель функціонуватиме лише за умови посилення ролі адвоката у кримінальному процесі. Також повинно бути забезпечено надання безкоштовної юридичної допомоги обвинуваченим з обмеженими ресурсами.

d Ювенальна юстиція

62. З часу останнього візиту Комісара в Україну наприкінці 2006 р. у сфері ювенальної юстиції відбулися певні зрушення. Зокрема, Указом Президента України від 24 травня 2011 р.³⁷ була затверджена концепція розвитку ювенальної юстиції на 2011-2016 рр. Концепцією передбачається розвиток спеціальних реабілітаційних та посередницьких програм (медіація) для неповнолітніх, які скоїли кримінальне правопорушення. Спеціальний наголос робиться на запобіжних заходах, які б призвели до скорочення злочинності серед неповнолітніх. 12 жовтня 2011 р. Кабінет Міністрів України затвердив План дій щодо реалізації вищезазначеної концепції.³⁸ Для забезпечення соціальної адаптації та реінтеграції неповнолітніх, які відбувають покарання у спеціальних установах або були нещодавно звільнені, буде створено спеціальну службу пробації.
63. Під час виступу на всеукраїнському форумі з питань прав дітей Генеральний прокурор України висловив занепокоєння зростанням кількості злочинів, скоєних неповнолітніми. Протягом перших дев'яти місяців 2011 р.³⁹ було зареєстровано більше 14 000 таких злочинів. Станом на 1 січня 2012 року кількість ув'язнених у восьми пенітенціарних установах для неповнолітніх в Україні становила 1329 чоловік.⁴⁰

³⁵ Рекомендація КМРЄ (CM Recommendation Rec(2000)19, §17)

³⁶ Див. справу «Кромбах проти Франції» (*Krombach v. France*), рішення від 13 лютого 2001 р.

³⁷ <http://www.president.gov.ua/documents/13600.html>

³⁸ <http://www.minjust.gov.ua/0/37313>

³⁹ <http://citi.cv.ua/22.php?cid=26458&p=8>

⁴⁰ http://www.kvs.gov.ua/punish/control/uk/publish/article?art_id=95284&cat_id=95260

Висновки і рекомендації

64. Право на справедливий судовий розгляд, включаючи принцип рівності сторін, необхідність забезпечення змагальності судового процесу та дотримання презумпції невинуватості, а також судова незалежність та неупередженість є давно ustalеними принципами судової практики ЄСПЛ. На думку Комісара, захисту цих прав слід відвести центральне місце у судовій реформі України.
65. Комісар закликає владу вжити рішучих дій задля реформування системи кримінального правосуддя з метою запровадження більш гуманних та орієнтованих на права людини підходів, при цьому особливий наголос необхідно зробити на альтернативах ув'язненню та значному скороченні випадків застосування досудового ув'язнення.
66. Комісар зазначає, що дисбаланс між захистом та обвинуваченням все ще є характерною рисою системи кримінального правосуддя в Україні. Він закликає владу забезпечити, щоб у новому КПК було належним чином вирішено це питання. Новоствореній робочій групі з реформи прокуратури та адвокатури під час підготовки відповідних законопроектів слід взяти до уваги рекомендації Венеціанської комісії. Окрім того, необхідні подальші системні заходи для забезпечення справжньої змагальності судового процесу, включаючи комплексну фахову підготовку адвокатів. Прокурори також повинні бути відповідно підготовлені, щоб ефективно виконувати нові функції в системі.
67. Комісар висловлює занепокоєння у зв'язку із повідомленнями про залякування, переслідування та інші форми тиску на адвокатів. Такий тиск негативно впливає на права захисників і перешкоджає ефективному служінню адвокатами справі правосуддя. У зв'язку з цим, Комісар хотів би підкреслити, що адвокати, надаючи правову допомогу своїм клієнтам, повинні мати можливість працювати без перешкод і в умовах повної конфіденційності.
68. Комісар вітає заявлену готовність української влади реформувати систему ювенальної юстиції. Він хотів би нагадати, що у справах, пов'язаних із неповнолітніми, позбавлення волі має застосовуватись лише як крайній захід і протягом якомога коротшого проміжку часу.

IV. Системні проблеми у здійсненні правосуддя

69. Недоліки та системні проблеми у функціонуванні української судової системи є одним із основних джерел порушення Європейської конвенції з прав людини в Україні. Українська система правосуддя не лише досі не була здатна ефективно боротися і запобігати порушенням прав людини, але й викликала значне збільшення кількості справ, які чекають на розгляд у ЄСПЛ. Основні проблеми, які виявлені у відповідних рішеннях ЄСПЛ, стосуються невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів, незаконного або занадто довгого позбавлення волі, в тому числі тривалих термінів досудового ув'язнення, надмірної тривалості розгляду цивільних і кримінальних справ, а також відсутності ефективних внутрішніх засобів правового захисту для вирішення цих проблем.

а Надмірне застосування досудового ув'язнення

70. Комісар хотів би нагадати Рекомендацію Комітету Міністрів Rec(2006)13 про застосування досудового ув'язнення⁴¹, яка передбачає, що застосування досудового ув'язнення повинне завжди бути винятковим і виправданим заходом. Дуже важливо гарантувати принцип презумпції невинуватості та мати на увазі, що єдиною підставою для ув'язнення осіб, чия

⁴¹ Рекомендація Комітету Міністрів [Rec\(2006\)13](#) державам-членам щодо застосування досудового ув'язнення, умов його застосування та надання засобів захисту від зловживань.

вина не була встановлена судом, може бути необхідність забезпечення ефективного розслідування (збереження всіх наявних доказів, запобігання змові та впливу на свідків) або того, щоб підозрювані не намагалися сховатися. Якщо менш суворі альтернативні заходи (такі, як судовий контроль, звільнення під заставу або заборона на виїзд з країни) можуть вирішити ці проблеми, їх і необхідно використовувати замість досудового ув'язнення. У будь-якому разі, термін досудового ув'язнення повинен бути якомога коротшим і тривати не довше, ніж це виправдано⁴².

71. У рішенні за справою «Харченко проти України» (*Kharchenko v. Ukraine*)⁴³ Європейський суд з прав людини підкреслив, що періодичні порушення статті 5 у справах проти України вказують на невирішену проблему щодо практики застосування досудового ув'язнення, оскільки особи часто беруться під варту без судового припису, або підстави для їх утримання під вартою часто формальні та не переглядаються регулярно. Суд зобов'язав державу надати стратегію, спрямовану на розв'язання проблем незаконності та надмірності терміну досудового ув'язнення, а також відсутності судового перегляду питання законності утримання під вартою. Така стратегія була надана в листопаді 2011 року.
72. Суди мають юридичне зобов'язання чітко вказати причини досудового арешту, а також кожного разу вказувати причини, за якими термін досудового ув'язнення подовжується. На практиці ж в таких рішеннях, як правило, робиться посилання на букву закону, але дуже рідко є прив'язка до конкретного випадку. Національні суди також неохоче застосовують альтернативні засоби обмеження особистої свободи, такі як заборона на виїзд з країни, звільнення під заставу або судовий нагляд. За наявними даними суди в Україні задовольняють більш ніж 80 відсотків звернень щодо взяття під варту у якості запобіжного заходу.
73. У ході своїх зустрічей з адвокатами та представниками громадянського суспільства Комісар був поінформований про численні випадки невинуватого утримання під вартою до і під час судового розгляду, в тому числі у справах, пов'язаних з колишніми урядовцями⁴⁴. З огляду на інформацію, яка є в його розпорядженні, Комісар не вважає, що у випадках, представлених йому адвокатами відповідних осіб, існували достатні підстави для застосування досудового ув'язнення як запобіжного заходу.
74. Практика повернення справи судом до прокуратури для додаткового розслідування та надмірно довгий судовий розгляд (див. розділ нижче) є додатковими факторами, які сприяють продовженню терміну утримання під вартою⁴⁵. За словами співрозмовників Комісара, які представляли урядові структури, прийняття нового КПК призведе до значного зменшення кількості осіб, які утримуються під вартою до суду.

б Доступ до медичної допомоги під час перебування під вартою

75. Доступ до медичної допомоги під час перебування під вартою є питанням, яке було підняте у зв'язку із затриманням колишніх державних чиновників високого рівня. Комісар був поінформований про численні випадки, коли заарештовані були позбавлені можливості своєчасно отримувати необхідне лікування. Ненадання такої допомоги в найбільш нагальних випадках призвело до смерті цієї особи. Комісару також повідомили, що в деяких випадках в'язниці або установи тимчасового утримання під вартою не можуть забезпечити необхідне лікування та догляд у зв'язку з відсутністю достатнього фінансування.

⁴² Див. Коментар Комісара з прав людини "[Надмірне застосування засобу досудового утримання під вартою є порушенням прав людини](#)", 18 серпня 2011 р.

⁴³ Рішення від 10 лютого 2011 р.

⁴⁴ Серед цих осіб – колишній міністр внутрішніх справ Юрій Луценко, колишній виконавч обов'язків міністра оборони Валерій Іващенко, а також колишня прем'єр-міністр Юлія Тимошенко.

⁴⁵ За словами українського омбудсмена шість осіб, які наразі знаходяться в ізоляторі тимчасового утримання в м. Києві, утримуються там з 2002 року.

76. У справі «Яковенко проти України» (*Yakovenko v. Ukraine*)⁴⁶ Європейський суд з прав людини визнав порушення статті 3 (умови утримання та поводження, ненадання медичної допомоги) та 13 (ненадання ефективних і доступних засобів правового захисту). Ця справа стосувалася заявника, який був затриманий та ув'язнений у Севастопольському ІТТ (ізоляторі тимчасового утримання в структурі Міністерства внутрішніх справ) протягом майже року, заразився ВІЛ / СНІДом та туберкульозом у місці позбавлення волі та помер в травні 2007 року, коли йому було всього 32 роки.

77. Комісар хотів би нагадати Рекомендацію Комітету Міністрів № R (98) 7 про етичні та організаційні аспекти надання медичної допомоги в ув'язненні, яка передбачає, що лікарську таємницю необхідно поважати та зберігати так само суворо, як і для населення в цілому⁴⁷. Особи, які знаходяться під вартою, повинні мати право просити консультації зі своїм власним лікарем або іншим зовнішнім лікарем за рахунок власних коштів. Крім того, він хотів би привернути увагу до Рекомендації Комітету Міністрів Rec (2006)2 державам-членам щодо Європейських в'язничних правил⁴⁸, які передбачають, що ув'язнені повинні мати доступ до медичного обслуговування, наявного у даній країні, без дискримінації за ознакою їх правового стану. Вищевикладена рекомендація також зазначає, що хворих ув'язнених, які потребують послуг спеціалістів, слід переводити до спеціалізованих закладів або до цивільних лікарень, якщо таке лікування недоступне у в'язниці.

в Доступ до юридичної допомоги для осіб, які її потребують

78. Необхідно посилити дотримання права на доступ до адвоката. Згідно із доповідями Європейського комітету з попередження тортур і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ЄКПТ) та іншими експертними оцінками, проблема в цій сфері полягає не стільки в правовій базі, як в її практичній реалізації. Складається враження, що міліція часто відмовляє затриманих від спроб отримати доступ до адвоката. В інших випадках співробітники міліції, як повідомляється, відмовляються надати доступ до адвоката, обраного затриманим, і пропонують натомість зв'язатися з іншим адвокатом.

79. У справі «Яременко проти України» (*Yaremenko v Ukraine*)⁴⁹ Європейський суд визнав порушення права на справедливий судовий розгляд і на юридичну допомогу. Зокрема, суд визнав, що спосіб, причини та, як виглядає, відсутність правових підстав для видалення адвоката заявника викликали серйозні питання щодо справедливості судового розгляду в цілому.

80. 2 червня 2011 року український парламент прийняв Закон "Про безоплатну правову допомогу", який включає в себе положення щодо змісту права на отримання правової допомоги, підстав та порядку його реалізації. Відповідно до цього закону центри з надання безоплатної правової допомоги повинні почати функціонувати до початку 2013 р.

г Невиконання судових рішень національних судів

81. Більше 50 відсотків усіх рішень ЄСПЛ проти України стосуються невиконання рішень національних судів. З 2004 року українські органи влади повідомляли про низку ініціатив, спрямованих на розв'язання цієї проблеми, але прогрес був незначним. Більшість невиконаних рішень стосуються грошових компенсацій (заборгованість по заробітній платі, соціальним виплатам та різним видам компенсацій), що підлягають виплаті заявникам органами державної влади або державними компаніями. За наявними даними, лише 40 відсотків рішень місцевих судів були виконані⁵⁰. 15 жовтня 2009 року ЄСПЛ виніс пілотне

⁴⁶ Рішення від 25 жовтня 2007 р.

⁴⁷ Пор. також із 3-ю Спільною доповіддю Європейського комітету з попередження тортур і нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання (ЄКПТ), СРТ / Inf (93) 12.

⁴⁸ Ухвалено Комітетом Міністрів 11 січня 2006 р.

⁴⁹ Рішення від 12 червня 2008 р.

⁵⁰ http://www.ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/d_06_2_2.htm

рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*)⁵¹, яке стосується проблеми невиконання судових рішень.

82. Проект Закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» був розроблений урядом і представлений на розгляд парламенту в січні 2011 року. Парламент прийняв його у першому читанні 9 вересня 2011 року, але подальшого розвитку подій не було. Законопроект передбачає, що у всіх випадках, коли суди наказують державним установам і компаніям здійснити виплати позивачам, такі виплати повинні проводитися з державного бюджету України (для цього повинні бути передбачені достатні кошти)⁵².

г Надмірна тривалість судового розгляду та відсутність ефективних внутрішніх засобів правового захисту

83. Друга група рішень ЄСПЛ проти України стосується надмірної тривалості судового розгляду в цивільних і кримінальних справах. Існує декілька загальних проблем, які впливають на тривалість розгляду в українських судах: тривала бездіяльність слідчих органів і судів (значною мірою через велику завантаженість суддів і прокурорів), численні передачі справ між різними судами та повернення на додаткове розслідування, експертну оцінку та повторний розгляд, неспроможність судів забезпечити присутність сторін, експертів, свідків тощо у процесі розгляду, часте відкладення слухань у зв'язку з відсутністю суддів (розгляд іншої справи, лікарняний, відпустка тощо). У результаті багато людей звільняються з-під варті після винесення вироку, беручи до уваги "вже відбутий час".
84. Проблема надмірної тривалості судового розгляду ускладнюється відсутністю ефективних внутрішніх засобів правового захисту. Суд неодноразово вказував, що українська правова система не пропонує ефективних внутрішніх засобів правового захисту, за змістом статті 13 ЄКПЛ, які б давали заявникам можливість оскаржити тривалість судового розгляду, та зазначав, зокрема, що українські державні органи не змогли надати прикладів судової практики, що доводила б протилежне.
85. Зокрема, в декількох справах Суд зазначав, що українська правова система не надає жодних засобів для прискорення судового процесу або забезпечення сторін адекватними компенсаційними механізмами, наприклад, шляхом отримання відшкодування за затримку або доступу до органу, який може здійснювати повноваження нагляду за судом для прискорення розгляду справи.

Висновки та рекомендації

86. Комісар висловлює занепокоєність із приводу надмірного застосування засобу взяття під варту до або під час судового розгляду. Він наполегливо закликає українську владу забезпечити застосування ув'язнення тільки як крайнього засобу, що має бути відображено в букві та дусі закону. Новий Кримінальний процесуальний кодекс має впровадити додаткові часові обмеження на утримання під вартою, а також альтернативи йому, наприклад, засоби, не пов'язані з позбавленням волі, або домашній арешт.
87. Суддям та прокурорам необхідно наполегливо рекомендувати застосовувати засоби, альтернативні утриманню під вартою; вони повинні бути належним чином підготовлені та отримувати подальшу допомогу з урахуванням відповідних європейських стандартів, зокрема

⁵¹ Рішення від 15 жовтня 2009 р.

⁵² Законопроект, прийнятий у першому читанні, містить положення, що дозволяють Кабінету Міністрів встановлювати порядок і розмір компенсації для осіб, які мають право на пільги. Це, як видається, викликало стурбованість громадських організацій ветеранів війни в Афганістані та жертв Чорнобиля, які вважають, що це може призвести до скорочення програм соціальної допомоги.

практики ЄСПЛ. Рішення щодо застосування або продовження терміну попереднього ув'язнення повинні бути належним чином мотивовані по суті кожного окремого випадку.

88. Комісар закликає українську владу забезпечити, щоб в'язні, які потребують стаціонарного лікування, негайно переводилися до відповідних медичних закладів. Тимчасово ув'язнені повинні мати право просити консультацій зі своїм лікарем або іншим зовнішнім лікарем за рахунок власних коштів⁵³. У разі необхідності правила та процедури, що застосовуються, потрібно переглянути та внести до них відповідні зміни. В цілому, у контексті ув'язнення слід застосовувати принцип еквівалентності догляду, тобто медичні послуги в пенітенціарних установах повинні надаватися в умовах, співставних з обслуговуванням пацієнтів в суспільстві в цілому.
89. Комісар рекомендує органам влади ввести відповідно до практики ЄСПЛ ефективні внутрішні засоби правового захисту як для випадків надмірної тривалості судового розгляду, так і для невинуваченого попереднього ув'язнення. Ці засоби повинні зробити можливим прискорення розгляду справ або оскарження законності утримання під вартою з достатніми шансами на успіх, а також отримання адекватної компенсації в результаті необґрунтовано довгого розгляду та незаконного утримання під вартою.
90. Комісар хотів би підкреслити, що дуже важливо, аби адвокати, коли надають правову допомогу своїм клієнтам, могли працювати без перешкод і в умовах повної конфіденційності. Вони повинні мати вільний і безперешкодний доступ до своїх клієнтів у тюрмах або інших місцях позбавлення волі (наприклад, відділках міліції) з метою забезпечення на практиці у повному обсязі права на захист, а також для запобігання жорстокому поводженню. Якщо необхідно, слід докласти зусилля, щоб відповідно адаптувати механізми та інфраструктуру в місцях позбавлення волі.
91. Комісар вітає ухвалення законодавства, пов'язаного з правовою допомогою. Але ще треба багато зробити, щоб поліпшити якість обслуговування та забезпечити систематичне надання правової допомоги всім, хто її потребує.

V. Боротьба з безкарністю

92. Комісар хотів би нагадати Керівні принципи Комітету Міністрів 2011 року щодо ліквідації безкарності за серйозні порушення прав людини⁵⁴, які передбачають, що "держави повинні боротися з безкарністю задля відновлення справедливості для жертв, а також для забезпечення стримувального фактору щодо майбутніх порушень прав людини та задля підтримки верховенства права та суспільної довіри до системи правосуддя". Комітет Міністрів зазначив, що коли має місце безкарність, помилки можуть бути відстежені, поміж іншим, на кожній стадії судового чи адміністративного розгляду. Ці керівні принципи включають в себе декілька мінімальних стандартів, зокрема, що стосується переслідування (Розділ VIII), судочинства (Розділ IX) і участі жертв в розслідуванні (Розділ VII).
93. Жорстоке поводження з боку міліції щодо осіб, які знаходяться під вартою, в Україні є постійною проблемою, яка піднімалася в низці доповідей Комітету з попередження тортур Ради Європи. Звіти міжнародних неурядових організацій вказують на те, що це явище підтримується культурою безкарності міліції. Заявники, які висувають добре обґрунтовані звинувачення щодо серйозних порушень, часто отримують стандартну відповідь, що "докази вчинення злочину відсутні". Утім, про переважну більшість випадків, як серйозних, так і незначних, державним органам не повідомляють взагалі, тому що жертви бояться помсти з боку міліції або не вірять у те, що будуть вжиті які-небудь дії⁵⁵.

⁵³ Пор. з §17 Рекомендації КМ № R(98)7.

⁵⁴ [CM\(2011\)13](#), Керівні принципи Комітету Міністрів Ради Європи щодо викорінення безкарності за серйозні порушення прав людини, прийняті Комітетом Міністрів 30 березня 2011 р.

⁵⁵ Див., наприклад, доповідь по Україні організації "Amnesty International" "[Брутальна сила: катування та безкарність міліції в Україні](#)".

94. Декілька рішень ЄСПЛ проти України стосуються жорстокого поводження та тортур співробітниками міліції, а також відсутності ефективного розслідування таких фактів⁵⁶. Ця проблема знову опинилася в центрі уваги громадськості після смерті в міліцейському відділку 21-річного студента, що викликало хвилю студентських протестів по всій країні. Український омбудсмен декілька разів заявляла про те, що порушення прав людини співробітниками правоохоронних органів стали систематичним явищем в Україні. На зустрічі, присвяченій підсумкам роботи прокуратури за перше півріччя 2011 року, Генеральний прокурор визнав, що випадки застосування тортур на стадії дізнання та кримінального розслідування не є поодинокими явищами⁵⁷.
95. Основними факторами, що перешкоджають ефективному розслідуванню скарг на жорстоке поводження, як зазначалося в звітах Ради Європи та доповідях місцевих та міжнародних неурядових організацій, є наступне: "брак доказів" (відповідальність за них покладається на людину, яка скаржиться на жорстоке поводження); роль прокурора й усталені підходи в межах системи. *Висновок Комісара з прав людини щодо незалежного та ефективного розгляду скарг на дії поліції*⁵⁸ може служити корисним дороговказом для створення ефективної системи розслідування скарг на дії співробітників міліції, в тому числі у випадках серйозних порушень прав людини.
96. Указом від 27 вересня 2011 року Президент України створив комісію із запобігання тортурам, яка є консультативним органом при Президенті⁵⁹. Україна ратифікувала Факультативний протокол до Конвенції ООН проти катувань у вересні 2006 року, однак національний превентивний механізм досі не створений.
97. Комісар отримав повідомлення про те, що Управління моніторингу дотримання прав людини в роботі правоохоронних органів було розпущено у березні 2010 р.⁶⁰ Одночасно з цим було також припинено громадський моніторинг місць утримання під вартою незалежними спостерігачами. Це може мати негативний вплив на запобігання жорстокому поводженню з боку міліції. У той же час, відповідні органи висловили зацікавленість в активізації своєї співпраці з організаціями громадянського суспільства. Існує громадська рада, яка складається з представників різних неурядових організацій і діє під егідою Міністерства внутрішніх справ, однак її ефективність необхідно посилити.
98. Комісар також отримав повідомлення про можливі випадки переслідування опонентів і критиків чинної влади з боку сил безпеки та неефективність внутрішніх процедур, пов'язаних з розглядом повідомлень про можливі зловживання співробітниками служби безпеки. У той час як механізми парламентського та урядового контролю за діяльністю силових структур, як здається, уже впроваджені, необхідно докласти подальших зусиль для забезпечення ширшої участі громадянського суспільства і громадськості в цілому в здійсненні такого нагляду. Закон "Про доступ до публічної інформації" може дати додатковий імпульс для підвищення прозорості в роботі цього органу.
99. Справа журналіста Георгія Гонгадзе, який зник у вересні 2000 року, залишається символічним прикладом безкарності, який ілюструє недоліки української судової системи, коли йдеться про забезпечення відповідальності. У своєму рішенні від 2005 року

⁵⁶ Див, наприклад, справи «Суптел проти України» (*Suptel v. Ukraine*) (рішення від 19 лютого 2009 р.) про жорстоке поводження з метою отримання зізнань, «Афанасьєв проти України» (*Afanasyev v. Ukraine*) (постанова від 5 квітня 2005 р.) і «Спінов проти України» (*Spinov v. Ukraine*) (рішення від 27 листопада 2008 р.) про жорстоке поводження під час арешту; «Вергельський проти України» (*Vergelsky v. Ukraine*) (рішення від 12 березня 2009 р.) про жорстоке поводження під час допитів.

⁵⁷ <http://journalismnetwork.ning.com/profiles/blogs/human-rights-in-ukraine-2011-more-and-more-violations>

⁵⁸ CommDH(2009)4

⁵⁹ <http://www.president.gov.ua/documents/14032.html>

⁶⁰ Департамент був створений у 2008 р. і впровадив систему мобільних моніторингових груп для проведення перевірок місць утримання під вартою з метою з'ясувати, чи відбуваються там порушення прав людини співробітниками міліції.

Європейський суд з прав людини визнав, що українська влада не провела ефективного розслідування у справі та більше займалася пошуком доказів щодо відсутності фактів причетності державних високо посадовців, ніж спробами дізнатися правду про обставини його зникнення та смерті⁶¹. Комісар уважно стежить за розвитком подій, пов'язаних з цією справою, в тому числі за судом над одним з головних підозрюваних у вбивстві Гонгадзе та юридичними процедурами, що були застосовані у відношенні до колишнього державного чиновника. Комісар глибоко засмучений тим, що більш ніж одинадцять років після зникнення та вбивства пана Гонгадзе замовників цього злочину ще й досі не було притягнуто до відповідальності.

Висновки та рекомендації

100. Комісар вважає, що необхідні подальші рішучі дії для боротьби з безкарністю та для впровадження Керівних принципів Комітету Міністрів 2011 року щодо ліквідації безкарності за серйозні порушення прав людини. Компетентні органи повинні оперативно та ефективно розслідувати заяви про жорстоке поводження у повній відповідності з критеріями, встановленими Європейським судом з прав людини. Роль прокуратури в боротьбі з безкарністю і жорстоким поводженням має вирішальне значення. Слід заохочувати органи прокуратури оперативно розслідувати та переслідувати в судовому порядку у випадку отримання будь-яких повідомлень щодо можливих порушень прав людини, у відповідності до Розділу VIII.1 Керівних принципів КМ, та не підтримувати практику висунення контрзвинувачень проти позивачів.
101. Якщо дозволяти насильницьким злочинним діям з боку міліції залишатися безкарними, це може істотно підірвати довіру суспільства до органів, відповідальних за дотримання закону. Шляхом переслідування за ці злочини та притягнення винних до відповідальності влада посилає чіткий сигнал про нетерпимість до насильства з боку міліції. Незалежність розслідування необхідно забезпечувати шляхом усунення від розслідувань підрозділів правоохоронних органів, які підлягають розслідуванню, та органів, які проводять розслідування та / або кримінальне переслідування за будь-якими кримінальними справами проти жертви жорстокого поводження, та передачі таких розслідувань іншим органам.
102. Комісар закликає українську владу регулярно переглядати та зміцнювати механізми забезпечення демократичного контролю та підзвітності служб безпеки. Особи, які стверджують, що вони постраждали від дій служб безпеки, повинні мати можливість правового захисту перед незалежним органом. Дії, спрямовані на отримання відшкодування у окремих справах, також можуть виявитися ефективними у справі зміцнення механізмів підзвітності та стимулюванні удосконалення системи в цілому.
103. Нарешті, Комісар хотів би підкреслити, що він буде продовжувати уважно стежити за ситуацією в Україні та надавати підтримку відповідно до свого мандату як незалежного та неупередженого інституту Ради Європи з метою забезпечення ефективного впровадження стандартів Ради Європи у сфері захисту прав людини. Комісар готовий продовжувати конструктивний діалог з українськими органами влади, щоб допомогти їм в їхніх зусиллях щодо подальшого поліпшення ситуації в світлі рекомендацій, які містяться в цій доповіді.

⁶¹ «Гонгадзе проти України» (*Gongadze v. Ukraine*), рішення від 8 листопада 2005 р.

Додаток

Коментарі українського уряду на доповідь Томаса Хаммарберга, Комісара Ради Європи з прав людини, за підсумками його візиту до України з 19 по 26 листопада 2011 року

До пункту 17

30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України ухвалив Рішення № 20-рп у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким відновлено дію Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. Рішення прийнято за зверненням 252 народних депутати України з клопотанням визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон №2222-IV у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та ухвалення, відновивши дію попередньої редакції норм Конституції України, які раніше були змінені, доповнені та виключені. Тобто, в зазначеному рішенні Конституційного Суду не йшла мова про зміст змін до Конституції України.

До пункту 20

У пункті 20 Звіту звернуто увагу на те, що Верховний Суд України піддавався тиску з боку виконавчої влади з метою вплинути на результат виборів наступного Голови Верховного Суду України.

Як відзначає Генеральна прокуратура, зазначене пов'язано з тим, що на брифінгу 07.11.2011 член Вищої ради юстиції України - заступник Генерального прокурора України Гаврилюк М.І. повідомив засоби масової інформації та громадськість про надходження на розгляд Вищої ради юстиції звернення народних депутатів України, у якому викладені факти, що вказують на порушення присяги суддями Верховного Суду України.

До пунктів 29 та 48

Припущення щодо можливості впливу політичних міркувань на затвердження кандидата на посаду судді безстроково є необґрунтованим.

Крім того, Законом України «Про судоустрій і статус суддів» враховано рекомендації Ради Європи та висновки Венеціанської Комісії, які вимагають створення незалежної від політичного втручання процедури призначення на посаду судді, шляхом усунення політичної складової з процесу призначення суддів Президентом України на посаду вперше і обрання їх Парламентом безстроково. Так, Законом рішення вказаних суб'єктів віднесено у ранг церемоніального характеру. Не передбачено права Президента України відхилити внесені йому в установленому порядку подання Вищої ради юстиції про призначення кандидата на посаду судді, а Верховній Раді України розглядати питання про обрання суддів безстроково на засіданні комітету, а також проводити попередні перевірки.

Зазначене дало змогу дотриматись положень Конституції і європейських стандартів, зокрема, згідно з Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи № (94) 12 "Незалежність, діяльність і роль суддів": "Орган, який приймає рішення при відборі і кар'єрі суддів, повинен бути незалежним від влади і адміністрації; в тих випадках, коли конституційні або юридичні положення і традиції дають можливість владі призначати суддів, повинні бути передбачені гарантії для забезпечення того, щоб процедури призначення суддів були на практиці прозорими і незалежними".

До пункту 32

Щодо порядку оскарження дисциплінарних стягнень, про що йдеться у пункті 32, слід зазначити, що відповідно до ст. 85 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють: Вища кваліфікаційна комісія суддів України - щодо суддів місцевих та

апеляційних судів, Вища рада юстиції - щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України.

Згідно з ч. 3 ст. 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції» акти Вищої ради юстиції можуть бути оскаржені виключно до Вищого адміністративного суду України в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.

Згідно з рішенням Конституційного Суду України №2-рп/2011 від 11.03.2011 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» правове регулювання підсудності цієї категорії справ не впливає на можливість оскарження в суді рішення Вищої ради юстиції особою, яка вважає, що порушено її права, свободи та законні інтереси.

Затверджений порядок судового розгляду таких справ Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції має на меті забезпечити незалежність та безсторонність тих суддів, які повинні розглядати зазначені справи. Крім того, встановленням особливого порядку судового оскарження актів Вищої ради юстиції дотримано співмірність між захистом прав суддів як громадян України та їх обов'язками і обмеженнями як представників державної влади.

До пунктів 35, 37 – 40, 51

Стосовно складу та повноважень Вищої ради юстиції варто зазначити, що зазначені питання можуть розглядатись при внесенні змін до Конституції України, зокрема до статті 131, яка визначає повноваження Вищої ради юстиції, статус та порядок її формування.

З метою наближення національного законодавства в сфері судоустрою до європейських стандартів на законодавчому рівні вже враховано попередні висновки Венеціанської Комісії, які не потребували внесення змін до Конституції України, відповідно до яких вимагалось щоб більшість у складі органу, відповідального за добір суддів, становили судді.

Так, Законом України «Про судоустрій і статус судді» внесено зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції», якими передбачено, що два із трьох членів Вищої ради юстиції, що призначаються Верховною Радою України та Президентом України повинні бути суддями. З'їзд адвокатів України призначає трьох членів Вищої ради юстиції, один з яких призначається з числа суддів. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає двох членів Вищої ради юстиції, один з яких призначається з числа суддів.

До пункту 42

У цьому пункті зроблено необґрунтований висновок про те, що прокуратурою та органами виконавчої влади здійснюється сильний вплив на суддів через своїх представників у Вищій раді юстиції. Дисциплінарні провадження стосовно суддів порушувались ВРЮ за поданням прокуратури за звинуваченням у порушенні присяги при винесенні судових рішень у випадках, коли судді не підтримують позицію сторони обвинувачення.

Проте, згідно з пунктом 3 частини першої статті 131 Конституції України здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів є виключною компетенцією Вищої ради юстиції.

За приписами частини другої статті 25, частини першої статті 40 Закону України «Про Вищу раду юстиції» (зі змінами) відомості про наявність підстав для звільнення судді з посади за порушення присяги, про факт дисциплінарного проступку судді Верховного Суду України або судді вищого спеціалізованого суду, зокрема, перевіряються членом Вищої ради юстиції за дорученням Вищої ради юстиції або Голови Вищої ради юстиції.

Результати такої перевірки розглядаються на засіданні Вищої ради юстиції. Остаточне рішення про доцільність порушення дисциплінарного провадження щодо суддів Вища рада юстиції приймає колегіально.

Відповідно до закону Вища рада юстиції є колегіальним, незалежним конституційним органом зі спеціальним статусом та завданнями. Повноваження, організація та порядок діяльності цього органу визначаються Конституцією України, Законом України «Про Вищу раду юстиції» та регламентом Вищої ради юстиції.

Усі питання щодо початку дисциплінарного провадження та притягнення, за наявності підстав, суддів до відповідальності Вищою радою юстиції вирішуються колегіально.

Внесення членом Вищої ради юстиції за наслідками здійсненої ним перевірки пропозиції щодо подання про звільнення судді з посади або про відкриття дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів є необхідною складовою механізмом реалізації конституційних повноважень Вищої ради юстиції, передбачених пунктами 1, 3 частини першої статті 131 Конституції України.

Тільки Вища рада юстиції має виключне конституційне повноваження вносити подання про звільнення суддів з посади і що будь-яких застережень чи обмежень у реалізації цього повноваження Конституція України не передбачає (рішення Конституційного Суду України №9-рп/2002 від 21.05.2002).

Крім цього, слід зазначити, що підставами дисциплінарної відповідальності суддів, що визначені пунктом 5 частини четвертої статті 125 Конституції України, згідно якої суддя звільняється з посади органом, що його обрав (Верховна Рада України), або призначив (Президент України), у разі порушення суддею присяги, а також статтею 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», є:

1. істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом, порушення вимог щодо автоматичного розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності та підвідомчості справ, необґрунтованого вжиття заходів забезпечення позову, безпідставне надання терміну для усунення строків позовної заяви та її повернення;

2. невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого Законом;

3. порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема щодо відводу чи самовідводу;

4. систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя;

5. розголошення таємниці, що охороняється законом, в тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні;

6. неподання або несвоєчасне подання для ознайомлення декларації про майновий стан, відображення в ній завідомо неправдивих відомостей.

“Непідтримання суддею позиції сторони обвинувачення” не тягне за собою дисциплінарної відповідальності судді, який брав участь при ухваленні рішення, якщо при цьому не було допущено навмисного порушення норм права чи несумлінного ставлення до службових обов'язків, що потягло за собою істотні наслідки.

Згідно з інформацією Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, розміщеної на веб-порталі (www.vkksu.gov.ua), у 2011 році дисциплінарне стягнення у виді догани застосовано до 116 суддів.

Слід зазначити, що у переважній більшості випадків підставою для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності стало порушення, передбачене пунктом 2 частини першої статті 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яке полягає у невжитті суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи упродовж строку, встановленого законом, що фактично є порушенням статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, відповідно до якої кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку.

У цьому зв'язку Генеральна прокуратура відмічає, що Гаврилюк М.І. призначений до Вищої ради юстиції всеукраїнською конференцією працівників прокуратури і не входить до її складу за посадою. У зв'язку з цим виконання Гаврилюком М.І. функцій члена Вищої ради юстиції не пов'язано зі здійсненням ним службових повноважень заступника Генерального прокурора України та не може розцінюватись як незаконний вплив прокуратури на діяльність суду.

До пункту 57

Генеральна прокуратура не погоджується із рекомендацією Т. Хаммарберга про те, що «роль прокуратури має бути обмежена кримінальним переслідуванням від імені держави. Наглядові функції слід залишити на розсуд судової системи та національних структур з прав людини, таких, як парламентський Омбудсмен».

Прокуратура як один із інститутів правоохоронної системи має важливе значення для забезпечення виконання законів, починаючи із захисту прав конкретної особи, колективів, соціальних груп, територіальних утворень, держави і суспільства в цілому.

Робочою групою експертів Ради Європи за результатами засідання, що відбулося 15-18 листопада 2011 року у місті Страсбурзі, підготовлено Проект рекомендацій Комітету Міністрів щодо ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства.

Проект наголошує на необхідності встановити загальні принципи для держав-членів стосовно ролі прокуратури поза межами кримінального судочинства.

У ньому зазначено, що в більшості країн така роль є дуже різною та може включати в себе, з огляду на їх правові традиції та з метою захисту суспільних інтересів, прав людини та основних свобод, національне законодавство поза межами системи кримінального судочинства:

- представництво інтересів держави в суді;

- нагляд за діяльністю державних органів та інших юридичних осіб.

Щодо участі прокурора в суді визначальним є те, що повноваження і права прокурора подавати позов чи ініціювати перегляд рішення судами вищих інстанцій не повинні відрізнятися від прав інших сторін процесу.

Участь у процесі особи, інтереси якої представлені прокуратурою, не повинна заважати прокурору брати участь у суді у випадках, коли йдеться про загальні або суспільні інтереси.

Слід зазначити, що питання, пов'язані з реформуванням прокуратури в державі, набули останнім часом особливої актуальності.

Україною взято зобов'язання перед Радою Європи змінити роль та функції прокуратури, передусім щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності, шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме принципам Ради Європи (висновок та рекомендація Парламентської Асамблеї РЄ №190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України).

З метою практичної реалізації зазначених зобов'язань Розпорядженням Президента України № 362/2011-рп від 22.11.2011 створено Робочу групу для підготовки законопроектів, які регламентують діяльність прокуратури та адвокатури. До її складу разом із керівниками державних установ та правозахисних організацій увійшли працівники центрального апарату Генеральної прокуратури.

З огляду на поставлені перед членами групи завдання фахівцями Генеральної прокуратури підготовлено проект Закону України «Про організацію і порядок діяльності органів прокуратури України».

У ньому максимально враховані зауваження європейських експертів та висновки наступних інституцій: Комітету Міністрів і Парламентської Асамблеї Ради Європи, Венеціанської комісії, Конференції Генеральних Прокурорів Європи.

Проект передбачає роль прокуратури у цій сфері як наглядового органу. Так, при здійсненні нагляду за діяльністю державних органів та інших юридичних осіб вона має діяти незалежно, прозоро і з повним дотриманням принципу верховенства права.

Стосовно приватних юридичних осіб прокуратура може здійснювати свою наглядову функцію лише у випадках, коли існують підстави вважати, що така юридична особа порушила закон, свої правові обов'язки, у тому числі передбачені міжнародними договорами в сфері захисту прав людини.

До того ж органи влади або інші юридичні особи можуть надати свої заперечення та оскаржити дії прокуратури до суду.

Проектом передбачається суттєве коригування повноважень прокуратури з тією метою, щоб прокурорське реагування поза межами кримінальної юстиції відбувалося, як правило, шляхом звернення з відповідними позовами та заявами до суду.

Крім зазначених міжнародних норм у законопроекті враховано законодавчі напрацювання українських фахівців.

По-перше, його положення відповідають проекту нового Кримінального процесуального кодексу.

По-друге, суттєво переглянуто функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та реформовано її у правозахисну діяльність.

По-третє, з урахуванням сучасних вимог переглянуто приводи та підстави для здійснення прокуратурою представництва інтересів держави і громадян у судах, що передбачено пунктом 2 статті 121 Конституції України.

Із думкою Комісара з названого питання неможливо погодитись також із наступних підстав. Однією з функцій прокуратури повинен залишитись нагляд за додержанням законів правоохоронними органами при провадженні оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування.

Відповідно до проекту нового Кримінального кодексу України (позитивні відгуки про розробку якого також висвітлені у звіті Комісара) слідчі правоохоронних органів матимуть право проводити негласні слідчі (розшукові) дії.

Втручання непричетних до розслідування злочинів осіб в процес досудового розслідування та оперативно-розшукову діяльність, наприклад Уповноваженого Верхової Ради України з прав людини у зв'язку з розглядом скарг на неправомірні дії правоохоронців, призведе до розголошення таємниці слідства, конфіденційних даних про осіб, отриманих у ході проведення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих дій.

Крім того, перевірку законності дій правоохоронців повинен проводити прокурор, оскільки відповідно до положень нового КПК України (який згідно висловлення Комісара розробляється у тісній співпраці з експертами Ради Європи) саме він здійснює процесуальний контроль досудовим розслідуванням і підтримує обвинувачення у суді.

До пункту 76

Севастопольського слідчого ізолятора у підпорядкуванні Державної пенітенціарної служби України немає.

До пункту 97

Інформація, викладена в зазначеному пункті Проекту звіту, не відповідає фактичним обставинам. В березні 2010 року, з метою оптимізації діяльності центрального апарату Міністерства внутрішніх справ України, одним із напрямків якої було усунення дублювання функцій, проведено реорганізацію структурних підрозділів. У контексті зазначених заходів відбулася реорганізація Служби Міністра і його структурного підрозділу – Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ. У зв'язку з тим, що вказане Управління виконувало функції контролю за діяльністю підрозділів органів внутрішніх справ, дублюючи діяльність підрозділів внутрішньої безпеки та інспекції з особового складу та підмінюючи громадський контроль, була проведена його реорганізація шляхом створення відділу моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (далі – ВМДПЛ).

Всі функції щодо здійснення моніторингу за дотриманням прав людини в діяльності органів внутрішніх справ збережено та віднесено до компетенції ВМДПЛ Служби Міністра. При цьому функції, які виконували штатні працівники Управління, щодо контролю за діяльністю органів внутрішніх справ відповідно до вимог законодавства передано саме представникам інститутів громадянського суспільства та громадськості. На даний час штат ВМДПЛ Служби Міністра складає 5 працівників.

З метою забезпечення громадського контролю за місцями несвободи в органах внутрішніх справ, ефективного залучення незалежних спостерігачів до роботи мобільних груп з моніторингу дотримання прав людини, за участі представників міжнародних і національних правозахисних організацій підготовлено та проходить процедуру погодження проект наказу МВС «Про деякі питання організації діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу дотримання прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ». Зазначена система моніторингу створюється з огляду на прийняті Україною міжнародні зобов'язання, дію Факультативного протоколу до Конвенції проти катувань та інших жорстоких або таких, що принижують честь і гідність видів поведінки та покарання, як складова частина національного превентивного механізму із запобігання катуванням та жорстокому поведінку в діяльності органів внутрішніх справ.

До пункту 102

Вказаний пункт потребує уточнення, оскільки незрозуміло, які органи маються на увазі під «security services».