



**Всеукраїнська громадська організація
«Асоціація правників України»**



**Проект Ради Європи «Підтримка
впровадженню судової реформи в Україні»**

**ЗВІТ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ
ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ
В КОНТЕКСТІ СТАНДАРТІВ ТА РЕКОМЕНДАЦІЙ РАДИ ЄВРОПИ**

м. Київ, грудень 2017 р.

ЗМІСТ

Умовні скорочення	3
ВСТУП	4
1. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	5
1.1. Нормативне забезпечення Громадської ради доброчесності	5
1.2. Діяльність Громадської ради доброчесності та показники її публічності	7
1.3. Наявність об'єктивних та формалізованих критеріїв як основи оцінювання кандидатів на посади суддів	11
1.4. Забезпечення Громадською радою доброчесності права на відповідь кандидатів	17
1.5. Наявність методики підготовки документів Громадської ради доброчесності	19
1.6. Співпраця Громадської ради доброчесності з органами влади	22
2. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ДОКУМЕНТІВ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ ДОБРОЧЕСНОСТІ	23
2.1. Джерела інформації та їхня достовірність	23
2.2. Релевантність інформації	25
2.3. Обґрунтованість документів Громадської ради доброчесності та чіткість критеріїв оцінювання професійної етики та доброчесності	27
2.4. Єдність практики Громадської ради доброчесності	29
2.5. Захист персональних даних кандидатів	30
2.6. Перспективи документів Громадської ради доброчесності (врахування/неврахування Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, оскарження документів Громадської ради доброчесності)	31
3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ МОНІТОРИНГУ	32

Умовні скорочення

БДПЛ — Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ.

ВККСУ — Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

ВРП — Вища рада правосуддя.

ВС — Верховний Суд.

ГПУ — Генеральна прокуратура України.

ГРД — Громадська рада доброчесності.

КРЕС — Консультативна рада європейських суддів.

МВС — Міністерство внутрішніх справ України.

НАБУ — Національне антикорупційне бюро України.

ОБСЄ — Організація з безпеки і співробітництва в Європі.

ВСТУП

30 вересня 2016 р. набули чинності зміни до Конституції України в частині правосуддя і нова редакція Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі — Закон). Закон передбачив існування нової інституції в судовій системі України — Громадської ради доброчесності, яка складається з представників громадських організацій, правників, журналістів і була створена з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання (ч. 3 та ч. 1 ст. 87 Закону).

Відповідно до передбачених Законом завдань ГРД збирає, перевіряє, аналізує інформацію про суддю (кандидата на посаду судді) та надає ВККСУ інформацію щодо нього/неї або, за наявності підстав, висновок про його/її невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності.

11 листопада 2016 р. на зборах представників громадських об'єднань було призначено 20 членів ГРД. 23 листопада 2016 р. проведено перші збори ГРД, на яких були вирішені питання організації роботи ГРД.

На підготовчому етапі створення ГРД в жовтні 2016 р. міжнародний експерт Ради Європи пані Ніна Бететто¹ зробила попередній аналіз одного з проектів Положення про ГРД, підготовленого Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація правників України».

У грудні 2016 р. ГРД звернулася до проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» (далі — Проект) з проханням здійснити експертизу затвердженого Регламенту ГРД в контексті стандартів та рекомендацій Ради Європи. У відповідь на цей запит до оцінки Регламенту Проектом було залучено іншого міжнародного експерта Ради Європи — пані Діану Ковачеву². Пані Ковачева підготувала Висновок щодо Регламенту ГРД в контексті стандартів і рекомендацій Ради Європи щодо незалежності та оцінювання суддів.

Моніторинг діяльності ГРД проводили експерти проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні» Ольга Лопушанська, к.ю.н., та Микита Нуралін. Моніторинг здійснювався на підставі зазначених двох висновків експертів Ради Європи, а також на підставі інших стандартів та рекомендацій Ради Європи щодо незалежності судової гілки влади, оцінювання суддів і співвідношення судової гілки влади з іншими гілками влади та суспільством.

Об'єктом дослідження є документи ГРД, розміщені на інформаційному порталі ГРД за посиланням: <https://grd.gov.ua/>. Під документами ГРД мають на увазі інформація, висновки про невідповідність та окремі думки членів ГРД щодо професійної етики та доброчесності 269 кандидатів на посади суддів Верховного

¹ Пані Ніна Бететто є віце-президентом Верховного Суду Словенії, членом Бюро Консультативної ради європейських суддів та міжнародним експертом Ради Європи.

² Пані Діана Ковачева є доктором міжнародного права та міжнародних відносин, а також міжнародним експертом Ради Європи. Повний текст Висновку пані Діани щодо Регламенту ГРД у перекладі українською опубліковано за посиланням <https://rm.coe.int/opinion-diana-public-council-of-integrity-uk-copy/1680727bdf>.

Суду³. Всього на інформаційному порталі ГРД опубліковано 312 документів (висновків та інформацій) і 9 окремих думок членів ГРД.

Критерії аналізу. Моніторинг виконувався з метою встановлення відповідності офіційних документів ГРД стандартам та рекомендаціям Ради Європи щодо оцінювання суддів та їхньої незалежності за такими критеріями:

- 1) наявність методики збору й обробки інформації про суддю (кандидата на посаду судді);
- 2) наявність методики підготовки документів ГРД (висновків та інформацій) про суддів (кандидатів на посади суддів);
- 3) співпраця ГРД з органами влади, а саме з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Радою суддів України та ін.;
- 4) джерела інформації та їхня перевірка ГРД під час підготовки висновків/інформацій;
- 5) релевантність зібраної та запитаної інформації;
- 6) обґрунтованість документів ГРД, об'єктивність та чіткість показників для встановлення відповідності/невідповідності кандидата критеріям професійної етики та доброчесності;
- 7) єдність практики ГРД, що стосується різних груп кандидатів;
- 8) відповідність документів і діяльності ГРД національному законодавству про захист персональних даних;
- 9) згода/ незгода ВККСУ з документами ГРД;
- 10) звернення та скарги суддів (кандидатів на посади суддів) щодо висновків ГРД.

1. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ДІЯЛЬНОСТІ ГРД

1.1. Нормативне забезпечення ГРД

Діяльність ГРД регулюється нормами Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з ч. 1 ст. 87 цього Закону ГРД утворюється з метою сприяння ВККСУ у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

Відповідно до ч. 6 ст. 87 Закону ГРД:

- 1) збирає, перевіряє та аналізує інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді);
- 2) надає ВККСУ інформацію щодо судді (кандидата на посаду судді);
- 3) надає, за наявності відповідних підстав, ВККСУ висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності, який додається до дос'є кандидата на посаду судді або до суддівського дос'є;

³ Конкурс на зайняття 120 вакантних посад суддів касаційних судів у складі нового Верховного Суду ВККСУ було оголошено 7 листопада 2016 року. Тривав конкурс до 27 липня 2017 р., коли ВККСУ під час пленарного засідання затвердила рейтинг 320 кандидатів на посади суддів Верховного Суду і направила до Вищої ради правосуддя рекомендації щодо призначення 120 кандидатів судьями відповідних касаційних судів у складі Верховного Суду (адміністративного, господарського, кримінального та цивільного), по 30 суддів у кожному з перерахованих судів.

- 4) делегує уповноваженого представника для участі в засіданні ВККСУ щодо кваліфікаційного оцінювання судді (кандидата на посаду судді);
- 5) має право створити інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді.

Ч. 1 ст. 88 Закону встановлює особливу процедуру подолання ВККСУ рішень ГРД. Так, якщо ГРД у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, то ВККСУ може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише в разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами.

Проте на законодавчому рівні не встановлено особливостей матеріально-технічного забезпечення діяльності ГРД, що, на нашу думку, має бути врегульовано, оскільки впливає на її інституційне становлення.

Слід зазначити, що ГРД 23 листопада 2016 р. розробила і схвалила внутрішній документ — Регламент, у якому визначила правила роботи та порядок ухвалення документів.

У 2017 році ГРД неодноразово допрацьовувала Регламент із метою вдосконалення процедури оцінювання доброчесності та професійної етики, а також приведення його у відповідність до рекомендацій Ради Європи.

До найважливіших змін, внесених до Регламенту ГРД після його прийняття, можна віднести такі:

1. Членам ГРД надана можливість звертатися до судді (кандидата на посаду судді) письмово або в електронній формі з пропозицією надати, пояснити чи спростувати інформацію (ч. 5 ст. 23 Регламенту у редакції від 06.07.2017 р.). Окрім того, якщо раніше в абзаці 2 цієї частини статті містилася заборона члену ГРД спілкуватися із суддею (кандидатом на посаду судді) до ухвалення рішення про надання інформації або висновку щодо нього, то тепер така норма відсутня, але, як і в попередній редакції Регламенту, член ГРД зобов'язаний повідомити ГРД про зміст такої комунікації.
2. Негативна репутація і недобросовісність судді або кандидата на посаду судді можуть згадуватися у висновку ГРД, якщо це обґрунтовується відповідними обставинами (ч. 1 ст. 19 Регламенту в редакції від 06.07.2017 р.).

Варто зазначити, що зміни до Регламенту ГРД, внесені 06.07.2017 р., на даний час не знайшли відображення в тексті документа, який розміщено на інформаційному порталі ГРД. Крім того, на інформаційному порталі на даний час також не розміщено протоколи голосування членів ГРД за зміни від 06.07.2017 р.⁴

Експерти вважають за доцільне окрему увагу звернути також на ч. 4 ст. 19, згідно з якою ГРД за наявності важливої інформації у подальшому може окремим рішенням змінити або скасувати висновок або затвердити новий висновок. На думку експертів, така норма може містити корупційні ризики.

⁴ Інформація станом на 02.10.2017 р.

1.2. Діяльність ГРД та показники її публічності

23 листопада 2016 р. було обрано 2 співкоординатори ГРД, якими стали Віталій Титич та Галина Чижик, а також затверджено склад колегій ГРД.

Членами ГРД було створено інформаційний портал, на який громадяни можуть надсилати інформацію про суддів (кандидатів на посади суддів) як позитивного, так і негативного характеру.

Слід зазначити, що на цьому інформаційному порталі розміщено документи ГРД щодо кандидатів на посади суддів Верховного Суду та протоколи голосування членів ГРД щодо їхнього затвердження, а також з інших питань діяльності ГРД.

Експерти підтримують публічність ГРД та наголошують на її критичній важливості і невід'ємності. Проте експерти звертають увагу на те, що у випадках використання в документах ГРД недостовірної чи непідтвердженої інформації щодо суддів (кандидатів на посаду судді), це створює репутаційні ризики, які можуть негативно вплинути на подальшу професійну діяльність таких суддів (кандидатів на посаду судді). Крім того, негативного впливу в такому випадку зазнає також система правосуддя загалом.

Подібну позицію у Висновку щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» висловила ОБСЄ. Так, у документі зазначено, що публічні звинувачення, висунуті ГРД на адресу окремих суддів до завершення процесу оцінювання, можуть поставити під загрозу процедуру оцінювання і зменшити повагу до системи правосуддя, суддів та ухвалених ними рішень, навіть якщо пізніше ці звинувачення виявляться безпідставними⁵.

Окремою формою взаємодії з представниками громадянського суспільства є меморандум про співпрацю ГРД з громадським об'єднанням чи рухом. На час підготовки цього звіту ГРД співпрацювала з Громадською організацією «Всеукраїнське об'єднання «Автомайдан», Громадським рухом «ЧЕСНО», Громадською організацією «Харківський антикорупційний центр».

Згідно з Типовим меморандумом про співробітництво і партнерство ГРД та громадською організацією, розміщеним на інформаційному порталі ГРД за посиланням: <https://grd.gov.ua/about/cooperation>, така співпраця здійснюється виключно на засадах доброї волі та pro bono.

Відтак, ГРД, укладаючи такий Меморандум, звертається до партнерів щодо допомоги у зборі, перевірці та аналізі такої інформації щодо суддів і кандидатів на посади суддів стосовно їхньої відповідності критеріям доброчесності та професійної етики. ГРД вказує, що братиме надану інформацію за основу для підготовки рішень, проте робить застереження, що така інформація «буде додатково перевірятися й аналізуватися».

Окрім того, сторони такого Меморандуму домовилися про те, що громадські об'єднання будуть здійснювати об'єктивне і достовірне інформування суспільства про судову реформу, здійснення повноважень ГРД, ВККСУ, ВРП, використовуючи при цьому перевірені відомості, а також аналізуватимуть кількість врахованих рішень ГРД щодо кандидатів на посади суддів.

⁵ Висновок ОБСЄ/БДПЛ — №: JUD-UKR/298/2017 [RJU/AT] щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 30 червня 2017 року — С. 21. Текст висновку у перекладі українською мовою розміщено за посиланням <http://www.osce.org/uk/odhr/335431?download=true>.

Звертаємо увагу слід звернути на необхідність дотримання рекомендацій, викладених у п. 39, 44 Висновку КРЄС № 17 (2014) про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади, відповідно до якого джерела доказів, на яких ґрунтуються оцінки, повинні бути надійними, особливо якщо ці докази мають стати основою для негативного оцінювання.

Питання щодо делегування чи часткового делегування ГРД своїх законодавчо визначених функцій щодо збору й аналізу інформації про суддів (кандидатів на посади суддів) для цілей кваліфікаційного оцінювання є дискусійним і варте окремої уваги. У будь-якому випадку вся інформація, отримана ГРД від партнерів, має додатково перевірятись і аналізуватись членами ГРД, про що й вказує ГРД в Меморандумі.

Ч. 5 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що ГРД здійснює свою діяльність у чотирьох колегіях, до кожної з яких входить п'ять членів Ради.

Ст. 10 Регламенту передбачає, що ГРД ухвалює рішення шляхом голосування більшістю голосів членів, які беруть участь у зборах. При розгляді питання за допомогою засобів електронного зв'язку рішення вважається прийнятим, якщо його підтримала більшість від фактичного складу членів ГРД.

При цьому не враховуються члени ГРД, які з цього питання заявили самовідвід або щодо яких ГРД було прийнято рішення про відвід.

На практиці застосування цієї норми щодо кількості голосів, необхідного для ухвалення рішень, призводить до того, що ГРД може голосувати різною кількістю голосів. Особливу актуальність це питання має для ухвалення висновків про невідповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики та їхнього скасування:

- 1) висновки ухвалювалися **11 і більше голосами членів ГРД** щодо таких кандидатів:

Бабкової Т.В.: 18 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 0, самовідвід — 0 (протокол № 8 від 14.04.2017);

Баранця О.М.: 15 голосів «за», «проти» — 2, «утримався» — 2, самовідвід — 1 (протокол № 7 від 12.04.17);

Вовка П.В.: 17 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 0, самовідвід — 3 (протокол № 7 від 12.04.17);

Гриціва М.І.: 20 голосів «за» (протокол № 7 від 12.04.2017);

Панової І.Ю.: 11 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 4, самовідвід — 1 (протокол № 8 від 14.04.17) та ін.

- 2) висновки ухвалювалися **10 і менше голосами членів ГРД** щодо таких кандидатів:

Гетманцева Д.О.: 8 голосів «за», «проти» — 1, «утримався» — 2, самовідвід — 4 (протокол № 14 від 05.05.17);

Данилової М.В.: 10 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 2, самовідвід — 4 (протокол № 14 від 05.05.17);

Корсака В.А.: 9 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 1, самовідвід — 2 (протокол № 12 від 01.05.17);

Кравченка С.І.: 10 голосів «за», «проти» — 1, «утримався» — 2, самовідвід — 3 (протокол № 8 від 14.04.17);

Кравця О.О.: 10 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 1, самовідвід — 7 (протокол № 9 від 18.04.17);

Лесько А.О.: 7 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 3, самовідвід — 4 (протокол № 10 від 20.04.17);

Лісовської О.В.: 9 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 0, самовідвід — 1 (протокол № 16 від 13.05.17);

Романюка Я.М.: 8 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 0, самовідвід — 3 (протокол № 15 від 08.05.17);

Стефанів Н.С.: 6 голосів «за», «проти» — 1, «утримався» — 2, самовідвід — 3 (протокол № 18 від 18.05.17);

Ступак О.В.: 10 голосів «за» надання висновку, 3 голоси «за» надання інформації, самовідвід — 0 (протокол електронного голосування від 11.05.17);

Стрижевської А.А.: 8 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 0, самовідвід — 2 (протокол № 16 від 13.05.17) та ін.

3) висновки скасовувалися **10 голосами членів ГРД** щодо таких кандидатів:

Луспеника Д.Д.: 10 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 5, самовідвід — 0 (протокол електронного голосування від 15.06.17);

Маринича В.К.: 10 голосів «за», «проти» — 0, «утримався» — 0, самовідвід — 0 (протокол електронного голосування від 16.05.17);

Стефанів Н.С. — 10 голосів «за», «проти» — 1, «утримався» — 1, самовідвід — 4 (протокол електронного голосування від 25.05.17) та ін.

На нашу думку, ГРД повинна розглянути питання щодо збільшення кількості голосів для прийняття рішень про затвердження висновків, при чому кількість таких голосів не повинна бути меншою за 11. У випадку відсутності цієї кількості голосів ГРД може прийняти рішення про надання ВККСУ вказаних у проекті висновку відомостей як інформації про кандидата.

Експерти вважають за доцільне наголосити на тому, що не всі протоколи про прийняті рішення ГРД щодо кандидатів розміщено на інформаційному порталі ГРД. Так, станом на 02.10.2017 р. відсутні протоколи, якими були затверджені рішення про надання інформації, а також висновки про невідповідність кандидатів: Білоконь О.В., Мороз Л.Л., Сердинського В.С., Стрельбицького В.В., Шицького І.Б. та ін.

Окрім того, потребує уваги питання публікації усіх затверджених ГРД документів та особливо висновків щодо кандидатів (з огляду на прийняте нею рішення про таку публікацію). Так, у протоколі № 8 від 14.04.17 вказано про затвердження висновку про невідповідність кандидата Данилевич Н.А., у протоколі № 18 від 18.05.17 — про затвердження висновку про невідповідність кандидата Писаної Т.О. Проте на інформаційному порталі ГРД такі висновки не розміщені.

Варто також звернути увагу на те, що документи ГРД підписуються лише електронним цифровим підписом координатора ГРД. Враховуючи, що документи ГРД приймаються колегіально, доцільним видається підписання висновків та рішень про надання інформації усіма членами, що брали участь у голосуванні.

Слід також звернути увагу на те, що в текстах рішень про надання інформації та висновків про невідповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики вказано, що їх «затверджено» ГРД. Проте в тексті Регламенту ГРД зазначено як про ухвалення зборами і колегіями ГРД рішень (ст. 9, 10, 15, 16, 18, 22, 23,), так і про їхнє затвердження (ст. 6, 18, 19), що свідчить про необхідність внесення змін до Регламенту ГРД.

Слід зазначити, що потребують нормативного доопрацювання також питання самовідводу та відводу членів ГРД. Про неврегульованість цього питання на даний час вказував в окремі думці щодо висновку про невідповідність кандидата Смоковича М. І. член ГРД Р. Куйбіда. Він зазначив, що існують сумніви щодо того, чи може член ГРД, який заявив самовідвід, висловлювати окрему думку стосовно відповідного рішення.

Вважаємо, що при заявленні членом ГРД самовідводу чи відводу щодо розгляду питання про відповідність кандидата критеріям доброчесності та професійної етики, він не може збирати про цього кандидата інформацію, а також висловлювати окрему думку з питань голосування про затвердження документа ГРД щодо цього кандидата.

Зміни в структурі ГРД (складення повноважень членів ГРД)

У ч. 3 ст. 87 Закону зазначено, що членами ГРД можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності.

Слід зазначити, що входження до ГРД практикуючих адвокатів викликало чимало дискусій щодо їхнього можливого конфлікту інтересів. У Регламенті ГРД передбачена можливість відводу та самовідводу члена ГРД за наявності у нього конфлікту інтересів (ст. 23). У практичній діяльності ГРД застосовувала вказаний вище механізм під час збирання, аналізу інформації та голосування за затвердження документів щодо кандидатів на посади суддів Верховного Суду.

Наприклад, під час затвердження висновку про невідповідність кандидата на посаду судді ВС Кравця О.О. критеріям доброчесності та професійної етики 7 членів ГРД заявили самовідвід та не брали участі у голосуванні (протокол № 9 від 18.04.2017), під час затвердження висновку щодо Кравченка С.І. — 3 члени ГРД (протокол № 9 від 18.04.2017). При затвердженні висновку щодо Лесько А.О. самовідвід заявили 4 члени ГРД (протокол № 10 від 20.04.17).

Водночас слід зазначити, що у своєму Висновку щодо Регламенту ГРД міжнародний експерт Ради Європи пані Діана Ковачева звернула увагу на те, що *«конфлікт інтересів має вирішуватися відповідним чином, щоб забезпечити найвищі стандарти прозорості та доброчесності членів ГРД. З огляду на таке, дотримання принципу незалежності судової влади потребує додержання загального правила про те, що практикуючі юристи (адвокати) і прокурори не можуть брати участь у процесі оцінювання суддів. Зважаючи на те, що строк повноважень членів ГРД становить два роки, їхній відвід від участі в розгляді інформації щодо окремої особи внаслідок конфлікту інтересів не є прийнятним варіантом, оскільки протягом двох років практикуючі юристи або прокурори можуть постати перед будь-ким з оцінюваних ними суддів (кандидатів на посаду судді). Крім того, повноваження членів ГРД з оцінювання суддів загалом можуть мати негативний вплив навіть на*

тих суддів, які не проходять через процес оцінювання, коли члени ГРД постають перед ними в суді.»⁶

Зі складу ГРД вже вийшли 3 члени. Так, 18 квітня 2017 р. Петро Варишко подав заяву про вихід зі складу ГРД з особистих причин, зокрема, у зв'язку з недостатністю часу для громадської роботи. Члени ГРД шляхом голосування підтримали це рішення (протокол зборів ГРД № 9).

14 травня 2017 р. були достроково припинені повноваження Катерини Чорної згідно з п. 1 ч. 3 ст. 5 Регламенту. Вона мотивувала свій вихід із ГРД неможливістю подальшого виконання своїх обов'язків у зв'язку із завантаженістю за основним місцем роботи та потребою в терміновій активізації наукової діяльності — захистом докторської дисертації (голосування відбулося засобами електронного зв'язку).

15 червня 2017 р. достроково припинені повноваження члена ГРД Леоніда Маслова за його заявою (голосування відбулося засобами електронного зв'язку).

Для призначення членів ГРД замість тих, які вибули, ГРД могла б скористатися наданим їй п. 9 ч. 1 ст. 6 Регламенту правом ініціювати перед Головою ВККСУ скликання зборів представників громадських об'єднань у зв'язку із достроковим припиненням повноважень трьох членів ГРД. Такий захід міг би забезпечити оптимальний розподіл навантаження між членами ГРД, кількість яких визначена законом.

1.3. Наявність об'єктивних та формалізованих критеріїв як основи оцінювання кандидатів на посади суддів

П. 1 ч. 6 ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» покладає на ГРД повноваження щодо збору, перевірки та аналізу інформації щодо судді (кандидата на посаду судді). Для цього ГРД відповідно до п. 5 ч. 6 ст. 87 Закону створює інформаційний портал для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді.

Але наділяючи ГРД такими повноваженнями, законодавець не визначив саме поняття «доброчесність» та не виокремив її критерії.

Водночас, Регламент ГРД містить таке поняття, як «алгоритм збору, перевірки та аналізу інформації про суддю (кандидата на посаду судді)», який, очевидно, і мав стати для ГРД методичним документом щодо роботи з інформацією відносно кандидатів. На сьогодні такий документ ГРД не опублікований.

На сайті ГРД та під час публічних заходів члени ГРД зазначають, що оцінюючи суддю (кандидата на посаду судді) на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики, Громадська рада доброчесності керується:

- Кодексом суддівської етики, затвердженим XI черговим з'їздом суддів України 22 лютого 2013 року;
- Правилами адвокатської етики, затвердженими Установчим з'їздом адвокатів України 17 листопада 2012 року;
- Етичним кодексом ученого України, затвердженим Постановою Загальних зборів НАН України від 15 квітня 2009 року № 2;

⁶ Ковачева Д. Висновок щодо Регламенту Громадської ради доброчесності. — 10 с.

- Бангалорськими принципами поведінки суддів від 19 травня 2006 року, схваленими Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27 липня 2006 року № 2006/23;
- Положенням про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затвердженим Рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.11.2016 р. № 143/зп-16 (далі — Положення про порядок кваліфікаційного оцінювання).

У своїх рішеннях члени ГРД акцентували увагу на дотриманні таких правил етики кандидатів із числа суддів згідно з **Кодексом суддівської етики**:

- Суддя повинен бути прикладом неухильного додержання вимог закону і принципу верховенства права, присяги судді, а також дотримання високих стандартів поведінки з метою зміцнення довіри громадян до чесності, незалежності, неупередженості та справедливості суду (ст. 1). Посилання на цю норму використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Антоненко Н.О., Сірош М.В., Кравець О.О., Охрімчук Л.І., Кадіфова О.В., Дядечко І.І., Лісовська О.В. та ін.
- Суддя має уникати будь-якого незаконного впливу на його діяльність, пов'язану зі здійсненням правосуддя, та бути незалежним від своїх колег у процесі прийняття рішень. Він не має права використовувати своє посадове становище в особистих інтересах чи в інтересах інших осіб та не повинен дозволяти цього іншим (ст. 2). Посилання на цю норму використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Вовк П.В., Панова І.Ю., Ступак О.В. та ін.
- Суддя має докладати всіх зусиль до того, щоб, на думку розсудливої, законотворчої та поінформованої людини, його поведінка була бездоганною (ст. 3). Посилання на цю норму використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Антоненко Н.О., Кравець О.О., Кадіфова О.В., Вільгушинський М.Й., Дядечко І.І., Ступак О.В. та ін.
- Незалежність судді під час здійснення правосуддя є передумовою дії принципу верховенства права та невід'ємною складовою справедливого суду (ст. 5). Посилання на цю норму використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Панова І.Ю., Іванова Л.Б., Ісаєнко Ю.А., Данилова М.В. та ін.
- Суддя повинен здійснювати судочинство в межах та порядку, визначених процесуальним законом, і виявляти при цьому тактовність, ввічливість, витримку й повагу до учасників судового процесу та інших осіб (ст. 8). Посилання на цю норму використано у рішенні щодо кандидата Ісаєнко Ю.А. та ін.
- Суддя повинен проявляти повагу до права на інформацію про судовий розгляд та не допускати порушення принципу гласності процесу. Суддя у визначеному законом порядку надає засобам масової інформації можливість отримувати інформацію, не допускаючи при цьому порушення прав і свобод громадян, приниження їхньої честі й гідності, а також авторитету правосуддя (ст. 11). Посилання на цю норму використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Саприкіна І.В. та ін.
- Суддя не може робити публічних заяв, коментувати в засобах масової інформації справи, які перебувають у провадженні суду, та піддавати сумніву судові рішення, що набрали законної сили. Суддя не має права розголошувати інформацію, що стала йому відома у зв'язку з розглядом справи (ст. 12). Посилання на цю норму

використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Вовк П.В. та ін.

- Суддя повинен бути обізнаним про свої майнові інтереси та вживати розумних заходів для того, щоб бути обізнаним про майнові інтереси членів своєї сім'ї (ст. 18). Посилання на цю норму використано у рішеннях щодо таких кандидатів: Вільгушинський М.Й., Тищенко А.І., Ступак О.В., Лісовська О.В. та ін.

Члени ГРД акцентували увагу на порушенні адвокатської етики кандидатом до Верховного Суду Демидюк О.Б., зокрема, ч. 1 та ч. 4 ст. 12 **Правил адвокатської етики**, відповідно до яких:

- всією своєю діяльністю адвокат повинен стверджувати повагу до адвокатської професії, яку він уособлює, її сутності та громадського призначення, сприяти збереженню та підвищенню поваги до неї в суспільстві;
- адвокат не повинен вчиняти дій, спрямованих на обмеження права особи на захист, професійних прав адвокатів, незалежності адвокатської професії, честі, гідності та ділової репутації своїх колег, підрив престижу адвокатури та адвокатської діяльності.

Члени ГРД вказували на порушення етичних принципів професійної поведінки кандидатів із числа вчених.

У рішенні щодо кандидата на посаду судді Верховного Суду Берназюка Я.О. вказано на порушення ним норм етичної поведінки вченого, зокрема передбачених п. 4.1 **Етичного кодексу ученого України**, згідно з яким учений повинен протидіяти всім проявам протекціонізму.

У рішенні щодо кандидата Гузели М.В. ГРД зазначає про випадки запозичення кандидатом цитат із праць інших науковців без належного посилання на їхні роботи, що порушує п. 2.3 Етичного кодексу ученого України, відповідно до якого учений має забезпечувати бездоганну чесність та прозорість на всіх стадіях наукового дослідження і вважати неприпустимим прояви шахрайства, зокрема фабрикування та фальшування даних, піратства та плагіату.

Варто констатувати, що у згаданій раніше оцінці одного з проектів Положення ГРД міжнародний експерт Ради Європи пані Ніна Бететто наголосила на тому, що норми поведінки в кодексах суддівської етики часто сформульовано у загальних виразах, і тому саме лише посилання в проекті Положення ГРД на Кодекс суддівської етики створює ризик занадто широкої дискреції ГРД.

У більшості рішень ГРД посилається на **Бангалорські принципи поведінки судді**, зокрема щодо таких показників, як:

Незалежність (рішення щодо кандидатів Голяшкіна О.В., Ганечко О.М., Заїки М.М., Кравця О.О., Лесько А.О., Дядечка І.І., Конюшка К.В., Наставного В.В., Стрелець Т.Г., Мороз Л.Л., Смоковича М.І., Турченка О.О. та ін.).

Об'єктивність (рішення щодо кандидатів Лесько А.О., Бондаря С.В., Корсака В.А., Данилової М.В., Саприкіної І.В., Стрельбицького В.В. та ін.).

Чесність та неподкупність (рішення щодо кандидатів Баранця О.М., Ганечко О.М., Кравця О.О., Лесько А.О., Дядечка І.І., Крутія Ю.П., Луспеника Д.Д., Саприкіної І.В., Стрельбицького В.В., Савкової С.В. та ін.).

Дотримання етичних норм (рішення щодо кандидатів Ганечко О.М., Кравця О.О., Жайворонок Т.Є., Крутія Ю.П., Луспеника Д.Д., Савкової С.В. та ін.).

Рівність сторін (рішення щодо кандидатів Саприкіної І.В. та ін.).

Керуючись п.п. 9 і 10 **Положення про порядок кваліфікаційного оцінювання**, ГРД встановлювала відповідність кандидатів на посаду судді Верховного Суду критеріям професійної етики та доброчесності за такими показниками:

- відповідність витрат і майна кандидата та членів його сім'ї задекларованим доходам;
- відповідність кандидата нормам антикорупційного законодавства;
- дотримання стандартів професійної поведінки;
- притягнення кандидата до відповідальності за вчинення правопорушень, які свідчать про його неетичну поведінку;
- достовірність відомостей, вказаних кандидатом у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації родинних зв'язків і декларації доброчесності, а також в інших поданих кандидатом документах;
- наявність інформації про притягнення кандидата до відповідальності за вчинення ним правопорушення, що свідчить про його недоброчесність, а також інформації щодо наявності фактів вчинення таких правопорушень чи проступків;
- наявність у кандидата незабезпечених зобов'язань, які можуть вплинути на здійснення ним правосуддя.

В окремих документах ГРД зроблено посилання на Спільний висновок Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи № 588 / 2010 від 15 — 16 жовтня 2010 р. щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо кандидатів Вовка П.В., Гулька Б.І.), а також на Висновок Консультативної ради європейських суддів № 1 (2001) про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів, зокрема, щодо кандидатів Вовка П.В., Погрібного С.О., Сахна Р.І., Юрченко В.П.

Окрім того, ГРД аналізувала діяльність суддів на предмет перегляду рішень, які ухвалювалися ними чи за їхньої участі, **Європейським судом з прав людини**.

Про важливість чітких і об'єктивних критеріїв оцінювання суддів зазначила у Висновку щодо Регламенту ГРД міжнародний експерт Ради Європи пані Діана Ковачева (с. 17)⁷.

На необхідності завчасно опублікованих критеріїв оцінювання зроблено акцент і Консультативною радою європейських суддів. У п. 9 Висновку КРЕС № 17 (2014) про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя і повагу до незалежності судової влади зазначено, що у більшості формальних процедур оцінювання цілі оцінювання, використані критерії, склад органу, який проводить оцінювання, процедура оцінювання та можливі наслідки чітко визначаються завчасно до проведення оцінювання. Якщо оцінювання проводиться формально, права та обов'язки судді, робота якого оцінюється, мають регулюватися законодавчими чи підзаконними нормативними актами. У п. 31 вказано, що в основі формального індивідуального оцінювання суддів мають бути об'єктивні критерії, визначені компетентним суддівським органом. Об'єктивні стандарти необхідні не тільки для виключення політичного впливу, а й з інших причин, таких як запобігання виникненню упередженості, консерватизму та протекції по знайомству, що може мати місце, коли

⁷ Ковачева Д. Висновок щодо Регламенту Громадської ради доброчесності. — 26 с.

призначення та оцінювання проводяться у довільному порядку або за особистими рекомендаціями. Ці об'єктивні стандарти мають ґрунтуватися на критеріях, що враховують кваліфікацію, високі моральні якості, компетентність та ефективність. У п. 48 цього Висновку передбачено, що загальні умови та методи оцінювання мають бути доступними суспільству.

Окрім того, у п. 25 Висновку КРЄС № 1 (2001) про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів органам влади, які відповідають за призначення та просування суддів по службі або надають рекомендації щодо призначення та просування по службі, рекомендується розробити, оприлюднити й упровадити об'єктивні критерії для забезпечення того, щоб добір і кар'єра суддів ґрунтувалися на професійних якостях з урахуванням кваліфікації, порядності, здібностей та ефективності.

За наслідками аналізу документів ГРД встановлено, що ГРД не містить чіткої та формалізованої методології з вказанням критеріїв оцінювання.

Вважаємо, що є необхідність у розробленні та затвердженні ГРД методології оцінювання із вказанням об'єктивних та чітких критеріїв оцінювання, показників та обставин, які враховуються ГРД для встановлення відповідності кандидата на посаду судді (судді) нормам професійної етики та доброчесності.

1.4. Забезпечення ГРД права на відповідь кандидатів

Регламент ГРД не передбачає можливості попереднього ознайомлення суддів (кандидатів на посади суддів) із документами ГРД до моменту їхньої публікації. На практиці члени ГРД запрошували суддів (кандидатів на посаду судді) письмово надсилати будь-яку релевантну інформацію після оприлюднення на офіційному сайті ГРД відповідних рішень про надання інформації/висновків (див., наприклад, протокол зборів ГРД № 9 від 18 квітня 2017 р.).

Варто додати, що на інформаційному порталі 20 квітня 2017 р. ГРД зробила офіційну заяву про порядок надання кандидатами відповіді на факти та оцінки, відображені в її документах. У наданому роз'ясненні сказано таке:

«Громадська рада доброчесності не проводить публічних слухань і не заслуховує кандидатів й інших осіб з питань фактів і їх оцінок, які стали чи можуть стати підставою для висновку щодо невідповідності кандидата критеріям доброчесності і професійної етики.

Рада складає і затверджує висновки за результатами ретельного дослідження суддівського досьє і досьє кандидатів, декларацій кандидатів, публічних реєстрів, інформації в відкритому доступі, повідомлень на портал Громадської ради доброчесності та іншої інформації, отриманої Радою в порядку, встановленому законом.

Надання пояснень чи іншої інформації «з голосу» не дає можливості перевірити достовірність викладеної інформації, а тому не може стати підставою для її перегляду.

Рада також нагадує, що кандидати можуть у будь-який момент надсилати будь-яку інформацію і пояснення на портал Громадської ради доброчесності, яка буде досліджена і врахована Радою відповідно до порядку, встановленого Регламентом Ради.

За результатами обробки цієї інформації та/або пояснень, наданих кандидатами під час співбесіди в Вищій кваліфікаційній комісії суддів, Громадська рада доброчесності може переглянути і скасувати або змінити власний висновок.

Водночас, особи, присутні на зборах Громадської ради доброчесності, можуть висловитися з іншого предмету чи задати питання в частині публічного засідання після вичерпання порядку денного, з дозволу головуєчого Ради».⁸

На необхідності створення умов для ознайомлення із проектом документа ГРД звертали увагу і члени ГРД в окремих думках до рішень. Так, в окремій думці А. Савчука щодо висновку про невідповідність кандидата на посаду судді Верховного Суду Бершова Г.Є. критеріям доброчесності та професійної етики член ГРД, посилаючись на Висновок № 17 (2014) КРЄС про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя і повагу до незалежності судової влади, зазначає, що кандидату потрібно було надати змогу ознайомитися із проектом висновку для подальших пояснень інформації.

До висновку про важливість отримання пояснень кандидата приходять члени ГРД С. Верланов та А. Савчук в окремій думці щодо висновку про невідповідність кандидата Караченцева І.В.

В окремих рішеннях ГРД також констатувала необхідність отримання пояснень кандидатів. Так, у рішенні про надання інформації про кандидата Оприск Л.Є. ГРД вказує на необхідність отримання пояснень кандидата щодо її майна.

Звертаємо увагу на те, що у п. 41 Висновку № 17 (2014) КРЄС про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади сказано про те, що усі процедури індивідуального оцінювання мають надавати суддям змогу висловлювати свою думку щодо власної діяльності й оцінки такої діяльності. Будь-яка процедура має надавати їм можливість оскаржити результати оцінювання в незалежних органах або в суді. Суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати змогу брати участь в оцінюванні, наприклад, коментуючи проект висновку оцінювання чи надаючи пояснення в процесі оцінювання. Більше того, суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати ефективні правові засоби оскарження незадовільних результатів оцінювання, особливо якщо це впливає на «громадянські права» судді в розумінні статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Чим вагоміші наслідки оцінювання для судді, тим важливіші відповідні права на ефективний перегляд результатів оцінювання.

Слід додати, що 6 липня 2017 р. до ч. 5 ст. 23 Регламенту ГРД внесено зміни, якими члену ГРД надано право письмово комунікувати із кандидатами на посади суддів щодо надання пояснення або спростування певної інформації.

Загалом питання про ретельний аналіз ГРД інформації щодо кандидатів є надзвичайно актуальним. Про це свідчить практика ГРД щодо скасування власних документів. Так, із 146 прийнятих і опублікованих висновків про невідповідність кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності в подальшому скасовано 12 висновків (більше 8%). Окрім того, низка інших кандидатів надали обґрунтовані пояснення ВККСУ щодо наданої про них негативної інформації.

Так, на підставі письмових пояснень кандидатів, наданих до ВККСУ, а також пояснень і документів, наданих на співбесідах, ГРД скасувала висновки про

⁸ Офіційна заява ГРД щодо забезпечення кандидатам права на відповідь // <https://grd.gov.ua/news/45/shchodo-zabezpechennia-kandydatam-prava-na-vidpovid>

невідповідність щодо кандидатів: Білецької Л.М. (протокол № 12 від 01.05.17), Данка В.Й. (протокол голосування засобами електронного зв'язку від 15.06.17), Жданової В.С. (протокол голосування засобами електронного зв'язку від 23.05.17) та ін.

На думку експертів, право на відповідь — це основоположне право кандидата на захист честі, гідності та ділової репутації. Відтак, необхідно удосконалити механізм забезпечення права на відповідь шляхом надання кандидату права на ознайомлення та пояснення або спростування затвердженого висновку або негативної інформації до їхнього опублікування. Варто зазначити, що направлення кандидатом відповідей на запитальник ГРД не може повною мірою забезпечити реалізацію вказаного права.

Експерти вважають, що одним із можливих способів забезпечення кандидатам права надати пояснення є такий: ГРД може повідомити кандидата про затвердження висновку (інформації) щодо нього та запропонувати йому подати пояснення до ГРД в межах певного строку або до ВККСУ після спливу такого строку. Переконані, що такий алгоритм запобігає будь-якому тиску на кандидата, а також не містить корупційних ризиків, оскільки кандидат на власний розсуд вирішує, до якої інституції надавати спростування — до ГРД або ВККСУ як державного органу суддівського врядування, відповідального за кваліфікаційне оцінювання суддів (кандидатів на посади суддів).

З метою нівелювання корупційних ризиків така комунікація з кандидатами може здійснюватися виключно шляхом електронного листування між ГРД та кандидатами.

Окрім того, розуміючи, що на даний час в Україні триває особливий період перезавантаження судової системи та відновлення довіри до неї, вважаємо, що через певний проміжок часу варто розглянути можливість опублікування документів ГРД про відповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики вже після прийняття рішення ВККСУ про непідтвердження здатності кандидата здійснювати правосуддя.

1.5. Наявність методики підготовки документів ГРД

ГРД не має власної методики підготовки документів. Відтак, окремі з них можуть відрізнитися як змістовно, так і за ознаками зовнішнього оформлення.

У тексті деяких документів ГРД вказується інформація, надана громадянами у скаргах і зверненнях щодо кандидата, в інших випадках ГРД обмежується констатацією про наявність таких матеріалів. Те саме стосується і пояснень кандидатів. Наприклад, у висновку про невідповідність кандидата Кравця О.О. критеріям професійної етики і доброчесності ГРД робить посилання на 6 джерел, проте не вказує їх, а також не додає їх до висновку (такий висновок можна зробити із тексту зазначеного документа). У висновку про невідповідність кандидата Сахна Р.І. вказано про надходження численних пояснень кандидата щодо набутого ним майна, проте їхній текст у документі не наводиться.

У висновку про невідповідність кандидата Федотова І.В. зазначено про надходження повідомлення про кандидата, яке може бути оцінено ВККСУ, проте його зміст у тексті висновку не наводиться. У рішенні про надання інформації щодо кандидата Хопти С.Ф. також зазначено про надходження скарги від громадянина, проте її зміст не розкрито.

Вказане може свідчити про відсутність єдності підходів ГРД до підготовки висновків. Окрім того, такий підхід до кандидатів може сприйматися як

необ'єктивний.

На основі розгляду рішення про надання інформації щодо кандидата Гудими Д. А. можна сказати, що чіткі й прозорі стандарти підготовки рішень ГРД потрібні не тільки для підготовки висновків про невідповідність, а й рішень про надання інформації щодо кандидатів, зокрема і позитивної.

Експерти вважають, що питання розроблення і затвердження єдиних стандартів щодо підготовки документів ГРД, зокрема методики з цього питання, є надзвичайно актуальним. Окрім того, експерти переконані, що сприяти роботі ГРД може розроблення типової форми структури висновку та інформації щодо судді (кандидата на посаду судді).

У п. 24 Висновку КРЄС № 1 (2001) про стандарти незалежності судової влади та незмінюваності суддів вказано, що об'єктивні стандарти потрібні не лише для того, щоб виключити політичний вплив, але й з інших причин, наприклад, щоб уникнути ризику, пов'язаного з припущенням про наявність фаворитизму, консерватизму та корпоративізму, який виникає, коли призначення або оцінювання здійснюються не на основі чітко визначеної процедури, а на підставі особистих рекомендацій.

Відтак, на думку експертів, ГРД повинна розробити критерії оцінки інформації, з якою вона працює, щоб не допускати у роботі використання інформації, яка є маніпулятивною чи спрямована на завдання шкоди репутації кандидатів на посади суддів.

У рішенні про надання ВККСУ інформації щодо кандидата Катеринчук Л. Й. вказується таке: «Громадська рада доброчесності не вважає за можливе оцінювати цей вчинок Кандидата, однак вирішила передати отриману інформацію Вищій кваліфікаційній комісії суддів України» або «оскільки ці звернення потребують аналізу судових рішень, вони передаються ВККСУ в якості додаткової інформації». Подібне твердження ГРД використала у рішенні про надання інформації про кандидата Грека Б.М., хоча в інших документах ГРД такого не зазначає.

Важливим питанням у процесі підготовки документів ГРД є також уникнення використання в тексті некоректних оціночних суджень. Так у висновку щодо кандидата Кравця О.О. вказано «дослівне підтримання Кандидатом в складі колегії суддів *безглуздох тверджень позивача і суду 1-ої інстанції* про те, що, мовляв, «різнополярність поглядів мітингувальників є загрозою національної безпеки», «свідчить про порушення всією колегією суддів Одеського апеляційного адміністративного суду принципу незалежності».

Розглядаючи питання про оформлення документів ГРД, в першу чергу, слід звернути увагу на типову форму бланка ГРД. Існують приклади некоректного відтворення бланків, як, скажімо, у випадку із висновком про невідповідність кандидата Данка В.Й., інформацією щодо кандидата Ємця О.П.

У кінці тексту документа щодо кандидата Давиденка Е.В. немає позначки про його підписання координатором ГРД.

Експерти також звертають увагу на важливість перевірки точності інформації, яку ГРД вказує у документах. Так, у висновку про невідповідність кандидата Стефанів Н.С. вказано неправильну посаду кандидата (написано «суддя Верховного Суду України», хоча кандидат обіймає посаду судді Апеляційного суду Івано-Франківської області). Згідно з поясненнями членів ГРД, це є опискою, а рішення про її виправлення не приймалось, оскільки цей висновок був скасований. У рішенні ГРД про надання інформації щодо кандидата Лобойка Л.М. не зазначено його місце

роботи (вказана тільки посада).

Для забезпечення єдності підходів щодо структури документів ГРД у разі наявності відповідних обставин слід вказувати норми міжнародних і національних актів, якими передбачено правила професійної етики та стандарти доброчесності, що порушені або дотримання яких продемонстровано кандидатами.

Вважаємо, що є необхідність підготовки і використання у роботі ГРД методики підготовки документів (висновку про невідповідність (судді) кандидата критеріям професійної етики та доброчесності та інформації про суддю (кандидата на посаду судді), а також типової форми документа (висновку та інформації).

Наприклад, у рішенні ГРД про надання ВККСУ інформації щодо Бондаренка С.І. вказано про те, що «не встановлено даних, які б давали підстави ставити під сумнів його доброчесність чи професійну етику». Експерти звертають увагу на те, що в інших рішеннях ГРД про надання ВККСУ позитивної інформації про кандидата (наприклад, щодо Гімона М.М.) така конструкція не використовувалася, що вкотре свідчить про необхідність напрацювання типового документа ГРД).

Окрім того, стандартизація документів дозволить уникнути їхнього неоднакового трактування. Наприклад, є документи, в яких одночасно надається висновок та додаткова інформація для перевірки ВККСУ, яка фактично не є підставою для висновку про невідповідність. Однак в окремих таких документах після додаткової інформації вказано, що кожен із наведених фактів (тобто і додаткова інформація) може бути підставою для висновку. Тому стає незрозумілим, чи є додаткова інформація підставою для висновку, чи ні (рішення щодо кандидатів Вербової І.М., Бородовського С.О., Юхименко Р.І., Станіка С.Р., Наріжного С.Ю., Поліщука В.Ю.).

У висновку про невідповідність кандидата Ганечко О. М. ГРД вказує про надходження 6 повідомлень від громадськості щодо неправомірних, на думку авторів, дій кандидата під час здійснення нею правосуддя, проте зміст такої інформації у висновку не наводиться.

Не вказано у висновках про невідповідність також і зміст повідомлень від громадян щодо кандидатів Луспеника Д. Д. та Наставного В.В., хоча ГРД згадує про них у вказаних документах.

У висновку ГРД про невідповідність кандидата Федотова І. В. вказано про надходження від нього пояснень щодо наявного у нього майна, які, на думку ГРД, є неповними та не пояснюють походження коштів на придбання вказаного майна. Водночас, ГРД не наводить цю інформацію у тексті висновку.

Експерти застерігають ГРД від диференційованої практики зазначення у документах відомостей, наданих громадськістю, оскільки відсутність єдності підходів до вирішення цього питання може сприйматися суспільством як необ'єктивне ставлення до кандидатів на посади суддів (суддів).

Отже, можемо зробити висновок про те, що існує потреба в розробці типової форми висновків та рішень ГРД.

1.6. Співпраця ГРД з органами влади

Законодавець визначив місце ГРД у системі органів влади, передбачивши, що вона створюється з метою сприяння ВККСУ у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей

кваліфікаційного оцінювання (ч. 1 ст. 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»).

Відтак, ВККСУ мала б сприяти забезпеченню діяльності ГРД. Окремі кроки у цьому напрямі ВККСУ зробила — було надано приміщення для проведення засідань ГРД, ВККСУ отримувала і передавала ГРД кореспонденцію.

Водночас, у процесі проведення конкурсу до Верховного Суду зі сторони ГРД та ВККСУ звучали взаємні звинувачення у маніпуляціях, подвійних стандартах та політичній заангажованості^{9,10,11}.

Окрім того, група експертів GRECO звернула увагу на те, що наразі члени ГРД перевіряють процедуру проведення ВККСУ конкурсу, хоча їхня функція полягає тільки у наданні допомоги ВККСУ із відбором кандидатів¹².

Треба додати, що члени ВККСУ неодноразово акцентували увагу на опрацюванні досьє кандидатів на посади суддів Верховного Суду як членами ГРД, так і ВККСУ, що свідчило про неексклюзивність поданої ГРД інформації.

При підготовці окремих рішень щодо кандидатів ГРД брала за основу тільки їхнє досьє (наприклад, рішення про надання інформації щодо кандидатів Вінгаль В.М., Руденка В.Б., Хопти С.Ф. та ін).

У процесі оцінювання доброчесності та професійної етики кандидатів ГРД також здійснювала співпрацю із Національним антикорупційним бюро України. НАБУ надавала ГРД офіційну інформацію щодо оцінки корупційних ризиків кандидатів, які ГРД використовувала у своїх документах як джерела інформації щодо кандидатів Бершова Г.Є., Вовка П.В., Маринчак Н.Є. та ін.

У межах співпраці із Генеральною прокуратурою України ГРД отримала інформацію про розслідування злочинів, до яких кандидати могли бути причетними, і ця інформація також використовувалася ГРД для підготовки відповідних документів (зокрема щодо кандидатів Акулової Н.В., Бакуліної С.А., Іванової Л.Б., Кравчука Г.А., Погребняка В.Я. та ін.).

Треба зазначити, що відомості, надані МВС, також були використані для підготовки документів ГРД (як приклад можна розглянути рішення про надання інформації на доповнення до висновку щодо кандидата Бершова Г.Є.).

Згідно з ч. 3 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» ВРП може залучати ГРД для виконання допоміжних і консультативних функцій. Ч. 4 ст. 73 цього Закону встановлює, що ВРП співпрацює із ГРД щодо розроблення та впровадження заходів забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя.

⁹ Закликаємо членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України утриматись від голосувань за кандидатів у Верховний Суд у разі наявності конфлікту інтересів // <https://grd.gov.ua/news/59/zaklykaiemo-chleniv-vyshchoi-kvalifikatsiynoi-komisii-suddiv-ukrainy-utrymatys-v>.

¹⁰ У новому Верховному Суді найвищий відсоток «не суддів» порівняно з іншими країнами // <http://vkksu.gov.ua/ua/news/u-nowomu-wierchownomu-sudi-najwishtchij-widsotok-nie-suddiw-poriwniano-z-inshimi-krainami/>

¹¹ Непрозорість конкурсу — шлях в нікуди. Ми за доброчесну гру // <https://grd.gov.ua/news/35/neprozorist-konkursu-shliakh-v-nikudy-my-za-dobrochesnu-gru>.

¹² Звіт за результатами четвертого раунду оцінювання запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів, ухваленому на 76-му пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19 — 23 червня 2017 року). — 73 с.

Взаємодія між вказаними вище органами влади та ГРД повинна бути продуктивною і сприяти належному оцінюванню кандидатів на предмет дотримання ними професійної етики та доброчесності, а також забезпеченню незалежності суддів й авторитету правосуддя.

Водночас, на думку експертів, потрібно налагодити діалог ГРД та Ради суддів України — вищого органу суддівського самоврядування. Експерти переконані, що Рада суддів як орган, який розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів (п. 13 Положення про Раду суддів України), може бути ефективним спостерігачем щодо дотримання ГРД принципу незалежності суддів та рекомендацій КРСС під час здійснення їхнього оцінювання.

2. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ДОКУМЕНТІВ ГРД

2.1. Джерела інформації та їхня достовірність

Джерела інформації мають важливе значення для підготовки документів ГРД, особливо з огляду на те, що такі документи можуть вплинути на ділову репутацію кандидатів на посади суддів (суддів) та на їхню подальшу кар'єру.

Основні джерела інформації, що використовувалися ГРД для підготовки документів щодо кандидатів на посади суддів Верховного Суду, є такими:

- досьє кандидата (яке складається із декларації родинних зв'язків, декларації доброчесності, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, документи про освіту та роботу та ін. відомостей);
- офіційні листи від органів державної влади (НАБУ, ГПУ, МВС);
- відомості із державних реєстрів (Єдиний державний реєстр судових рішень, Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно);
- інформація від кандидатів (письмові пояснення, усні пояснення під час співбесід, відповіді на запитальники ГРД);
- інформація від громадськості (повідомлення, скарги, зокрема, надіслані на інформаційний портал ГРД);
- інформація, що знаходиться у відкритому доступі та офіційно не підтверджена (журналістські розслідування, Інтернет-ресурси, ЗМІ).

Розглядаючи питання про використання ГРД інформації з відкритих джерел, а також наданої у зверненнях громадян, викликає занепокоєння питання перевірки ГРД такої інформації. Так, у рішенні про надання інформації щодо кандидата Івашківа В.М. зазначено, що до ГРД «надійшли повідомлення про Кандидата, що додаються, у яких стверджується про його позитивну репутацію, професійність та добропорядність».

На думку експертів, ГРД повинна розробити критерії оцінки інформації, з якою вони працюють, щоб не допускати у роботі використання інформації, яка є маніпулятивною чи спрямована на завдання шкоди репутації кандидатів на посади суддів (суддів), особливо у тих випадках, коли рішення про надання інформації чи висновок ґрунтується тільки на такій інформації.

Аналізуючи документи ГРД, експерти звертають увагу на необхідності дотримання п. 39 Висновку № 17 (2014) КРЄС про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади, згідно з яким джерела інформації, що використовуються в процесі оцінювання, мають бути надійними. Особливо це стосується інформації, на якій ґрунтуються незадовільні результати оцінювання. Також важливо, щоб оцінювання ґрунтувалося на достатній кількості доказів. Суддя, роботу якого оцінюють, повинен мати доступ до будь-якого доказу, що може бути використаний при оцінюванні, з можливістю оскарження його за потреби.

Посилаючись на публікації у ЗМІ, ГРД підготувала такі документи щодо кандидатів: висновки про невідповідність щодо Козир Т.П., Коломис В.В., Саранюка В.І., рішення про надання інформації про Білоконь О.В.

У висновку щодо Лященко Н.П. ГРД вказує, що на сайті <https://ord-ua.com/> розміщено перелік працівників органів прокуратури міста Києва, які здійснювали процесуальне керівництво у кримінальних провадженнях стосовно учасників масових акцій протесту. У цьому переліку, зокрема, зазначено, що син кандидата брав участь у судових засіданнях як прокурор у цих провадженнях.

Достовірність розміщеної на вказаному сайті інформації не була предметом перевірки. ГРД не підтверджує відповідні обставини іншими доказами, наприклад, судовими рішеннями з Єдиного державного реєстру судових рішень за результатами проваджень, у яких брав участь син кандидата.

На думку експертів, відомості, викладені у журналістських розслідуваннях, не можуть використовуватися ГРД для підготовки документів, якщо твердження не перевірені членами ГРД або не підтверджені належними доказами (відеозаписами, відомостями з державних реєстрів, офіційними документами від органів державної влади тощо). У випадку підтвердження інформації під час її перевірки належним чином про це необхідно зазначати в документі.

Слід звернути увагу на випадки, коли підставою для підготовки документа (як висновку про невідповідність, так й інформації про кандидата) є повідомлення від громадян, вищих навчальних закладів та громадських організацій без будь-якого підтвердження достовірності наданих відомостей (документи щодо кандидатів Брателя О.Г., Антонюк Н.О., Гудими Д.А., Яновської О.Г.). Можливо, такі відомості перевірялися членами ГРД та знаходили своє підтвердження, однак про це необхідно зазначати у документах ГРД.

Слід додати, що у висновку про невідповідність кандидата Ганечко О.М. джерелом інформації було вказано профіль чоловіка кандидата у соціальній мережі Facebook (як підтвердження витрат подружжя). Вважаємо, що загалом соціальні мережі не є надійним джерелом інформації, однак залежно від типу і виду інформації, а також верифікації профілю, такі відомості можуть враховуватися під час оцінювання.

Згідно з п. 48 Висновку КРЄС № 17 (2014) про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади процес індивідуального оцінювання для кар'єрних цілей або підвищення судді не повинен враховувати думку суспільства щодо судді. Ця думка не завжди може бути результатом повного чи всебічного розуміння інформації або, можливо, навіть ґрунтуватися на нерозумінні діяльності судді загалом.

Окрім того, у рішенні про надання ВККСУ інформації (позитивного характеру) щодо кандидата Мамалуя О.О. ГРД не вказує жодного джерела інформації, яке було використано, що може поставити під сумнів достовірність та об'єктивність таких відомостей. Документи ГРД, які ґрунтуються на припущеннях, сумнівних джерелах

інформації, не є достатніми для констатації доброчесності чи недоброчесності кандидатів на посади суддів.

2.2. Релевантність інформації

Проаналізувавши документи ГРД, можемо констатувати, що інформація, яка надається у цих документах, загалом є релевантною. Водночас, на думку експертів, має місце і нерелевантна інформація, до якої експерти відносять такі відомості про кандидатів на посади суддів Верховного Суду:

1. Належність у минулому до Комуністичної партії Радянського Союзу (такі відомості вказано у рішеннях щодо кандидатів: Вільгушинського М.Й., Золотнікова О.С., Пасічник С.С., Верховця А.А., Бородія В.М., Борщова І.О., Британчука В.В., Головка О.І., Курило В.П., Кривенди О.В., Миркушіної Н.С., Стороженка С.О., Поливач Л.І., Хопти С.Ф., Гуйвана П.Д., Ковальчука О.В., Колотила О.О., Павлишина О.Ф., Мойсюка М.І., Смородинського В.С., Прокопенка О.Б., Стрелець Т.Г., Черпака Ю.К., Орлянської В.І., Романюка Я.М. та ін.).

При цьому у деяких випадках ГРД вказує на те, що кандидат надав недостовірні відомості у запитальнику ГРД щодо входження у минулому до Комуністичної партії Радянського Союзу, в інших випадках – ГРД констатує, що кандидат був членом цієї партії (наприклад, інформація щодо кандидата Миркушіної Н.С. та ін.).

На переконання експертів, ця інформація не може бути предметом оцінювання кандидата на посаду судді, окрім випадку участі у політичній партії на момент проведення конкурсу на посаду судді або під час перебування на посаді судді.

Такий підхід відповідає законодавству України. Так, ч. 4 ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забороняє суддям входити до політичних партій, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках.

2. Відвідування кандидатами та/або їхніми родичами тимчасово окупованої території України, Автономної Республіки Крим, Російської Федерації (документи щодо кандидатів: Бринцева О.В., Британчука В.В., Вільгушинського М.Й., Вінгаль В.М., Голяшкіна О.В., Євдокімової О.П., Єлфімова О.В., Земляної Г.В., Золотнікова О.С., Жданової В.С., Калініченко Н.В., Корсака В.А., Лелюх Л.П., Руденка В.Б., Сватікова А.В. та ін.).

Експерти вважають, що з огляду на невідому мету поїздок та перебування на таких територіях кандидатів цю інформацію не можна розглядати як негативну.

Окрім того, в деяких документах ГРД зазначила, що викладена інформація не є негативною і надається виключно до відома (щодо кандидатів Вінгаль В.М. та Руденка В.Б.).

В інших випадках ГРД просить ВККСУ оцінити вказану у документах інформацію у сукупності з іншими відомостями та зазначає, що інформація надана виключно до відома (щодо кандидата Смородинського В.С.).

Слід звернути увагу на те, що надання ВККСУ такої інформації, у випадку наявності в діях будь-яких порушень, належить до повноважень відповідних правоохоронних органів. Отже, за умови наявності підтвердженої від правоохоронних органів інформації щодо вчинення правопорушень, така інформація могла б надаватись ГРД до ВККСУ.

3. Негативна репутація та дії чи бездіяльність близьких осіб (документи щодо кандидатів: Євдокімової О.П., Никифоряка Л.П., Уркевича В.Ю., Стороженка С.О., Лященко Н.П., Фролової О.Г., окрема думка 4 членів ГРД щодо Лелюх Л.П. та ін.) або дії третіх осіб (висновок щодо Червинської М.С., у якому зазначено, що покупець квартири кандидата не задекларував це майно).
4. Використання кандидатами російського поштового сервісу mail.ru чи yandex.ru документи щодо кандидатів Бабкової Т.В., Батрин О.В. та Матюхіна В.І.).

На думку експертів, зазначена інформація не може враховуватися під час оцінювання, хоча ми підтримуємо позицію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України про те, що державним службовцям рекомендується не використовувати неслужбові (неофіційні) електронні поштові скриньки та закордонні публічні поштові сервіси, насамперед російські, для організації службового листування.

Отже, експерти рекомендують ГРД переглянути підходи до збору, аналізу і передачі ВККСУ інформації щодо суддів (кандидатів на посади суддів) та надавати тільки ту інформацію, яка матиме відношення до предмета оцінки.

2.3. Обґрунтованість документів ГРД і чіткість показників оцінювання професійної етики та доброчесності

Оскільки документи ГРД як інституції, що сприяє державному органу суддівського самоврядування - ВККСУ у проведенні кваліфікаційного оцінювання, використовуються для оцінки професійної етики та доброчесності суддів та кандидатів на посаду судді, вони повинні бути обґрунтованими.

Згідно з п. 92. Висновку КРЕС №10 (2007) про судову раду на службі суспільству усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінку, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, **повинні бути обґрунтованими.**

Відповідно до ч.1 ст. 19 Регламенту ГРД за результатами аналізу та (або) перевірки інформації щодо судді (кандидата на посаду судді) Рада колегією приймає **вмотивований** висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та (або) доброчесності.

Підставою для висновку ГРД про невідповідність кандидата Погрібного С.О. критеріям професійної етики та доброчесності стали його зв'язки з політиками. *«Про ці зв'язки свідчить той факт, що наукові доробки Кандидата написані у співавторстві з Сергієм Ківаловим. У свою чергу, цей політик відомий своїми широкими негативними впливами на судову систему України. Прикладом застосування цього впливу є негативна роль Сергія Ківалова у незаконному звільненні судді Верховного Суду України, описаного у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України».*

Вказана інформація викликає сумніви у її обґрунтованості, оскільки наукових праць тільки дві, і це підручники, видані кількома співавторами в Одеській юридичній академії. При цьому кандидат займає посаду доцента у вказаному вищому навчальному закладі.

Також мають місце випадки необґрунтованості скасування висновків або їх частин.

КРЕС у висновку № 10 вказує, що будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, повинні бути обґрунтованими.

Крім того, за наслідками скасування висновку ВККСУ «не повинно долати» висновок ГРД, на відміну від інших кандидатів. Відсутність обґрунтування скасування може створювати враження упередженості (лояльності) до судді чи кандидата на посаду судді.

Так, внаслідок наданих пояснень кандидата на посаду судді Верховного Суду Букіної О.М. ГРД скасувала свій висновок та частково скасувала додаткову інформацію. Однак у рішенні про скасування взагалі не вказано причини скасування додаткової інформації щодо використання незадекларованої квартири. Тобто ГРД без пояснення причин не надала інформацію, про яку було зазначено у висновку та першому рішенні про надання інформації.

У рішенні про скасування висновку щодо кандидата Білецької Л.М. не деталізовано, які саме обставини та документи стали підставою для скасування. Так, ГРД лише зазначила, що «під час співбесіди з Кандидатом були виявлені нові обставини, які вивчені Радою на підставі наданих Кандидатом документів. З урахуванням отриманих даних Громадська рада доброчесності приймає рішення про скасування висновку».

При оцінюванні кандидата Берназюка Я.О. ГРД спочатку було прийнято висновок про невідповідність. Підставами для висновку стали: пов'язаність кандидата з політичними силами, допущення кандидатом конфлікту інтересів, невідповідність антикорупційним критеріям. Після затвердження висновку від кандидата надійшли додаткові пояснення (загалом 26 файлів) та копії відповідних документів. У зв'язку з цим ГРД скасувала свій висновок та надала інформацію, яка потенційно може бути важливою для цілей оцінювання кандидата.

Однак, фактично надана інформація майже дублює висновок, виключаючи деякі спростовані відомості. Проте ГРД не обґрунтувала, чому саме скасування деяких відомостей стало підставою для скасування всього висновку. Такої самої думки дотримується і член ГРД Р. Куйбіда, який надав обґрунтовану окрему думку до рішення про скасування висновку. В окремій думці Р. Куйбіда зазначив, що він був проти скасування висновку, «оскільки підстави для його затвердження збереглися, незважаючи на спростування окремих фактів. Вважаю, що після пояснень Кандидата висновок мав залишитися, хоч і з вилученням спростованих фактів».

Щодо чіткості показників оцінювання професійної етики та доброчесності слід зауважити таке.

Система оскарження є єдиним способом, у який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, за винятком випадків, коли суддя діяв недобросовісно (п. 23 Висновку КРЄС № 18 (2015) про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях). Підтвердження недобросовісності повинно відбуватися лише в порядку дисциплінарного чи кримінального провадження.

ГРД не наділена повноваженнями розглядати обґрунтованість судових рішень. Згідно зі ст. 83 Закону оцінювання судді за критерієм «компетентність» є прерогативою ВККСУ.

Погоджуємося із позицією міжнародного експерта Ради Європи Діани Ковачевої, викладеної у Висновку щодо Регламенту Громадської ради доброчесності, згідно з якою оцінювання професійних знань і компетентності, моральної, етичної та психологічної доброчесності судді (кандидата на посаду судді) — це завдання органу, якому доручено проводити оцінювання (ВККСУ), а висновок ГРД — це

елемент, який повинен стосуватися тільки питань професійної етики та доброчесності судді (кандидата на посаду судді).

Фактично, надаючи висновки про невідповідність кандидатів на основі їхньої професійної компетентності, яка визначалася шляхом оцінювання судових рішень, ГРД порушувала принцип незалежності судової влади. Так, ГРД здійснено детальний аналіз судових рішень у висновках щодо кандидатів: Присяжнюк О.В., Рогач Л.І., Короткевич О.Є., Стрельбицький В.В. При цьому ГРД у вказаних висновках зазначила, що вона не здійснює оцінку судових рішень. У висновку щодо кандидата Голубицького С.С. ГРД констатує, що рішення суду, ухвалене за участі кандидата, ґрунтується на припущенні.

Зауважимо, що оцінка професійної компетентності кандидатів стала єдиною підставою для висновку ГРД щодо Присяжнюк О.В. та Короткевича О.Є.

Експерти вважають допустимою практику ГРД, коли у документах вказуються факти прийняття кандидатами або за їхньої участі рішень, які можуть вважатися такими, що були ухвалені із порушенням національного законодавства, без їхнього аналізу для оцінювання професійної діяльності таких кандидатів (документи щодо кандидатів Грицива М.І., Євграфової Є.П., Єленіної Ж.М., Абрамова П.С.).

Водночас, оскільки ГРД не наділена повноваженнями аналізу судових рішень, як вже було зазначено, вона не може приймати висновки про невідповідність кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності за результатами оцінки таких рішень, прийнятих кандидатом чи за його участі.

Слід зазначити, що ГРД аналізує майновий стан кандидатів на підставі вивчення декларацій за певний період. Проте експерти переконані, що заслугове на увагу позиція членів ГРД А. Савчука та С. Верланова, викладена в окремій думці щодо висновку про невідповідність кандидата Караченцева І.В. Члени ГРД вважають, що підхід ГРД до аналізу майнового стану кандидата за певний період часу без його пояснень щодо походження грошових коштів на здійснення відповідних витрат є сумнівним.

2.4. Єдність практики ГРД

За результатами аналізу документів ГРД щодо кандидатів до Верховного Суду можемо констатувати про єдність практики ГРД щодо різних груп кандидатів (суддів, адвокатів, науковців).

На підставі проаналізованих документів ГРД можемо також констатувати, що стосовно усіх категорій кандидатів ГРД збирала й аналізувала інформацію, зокрема щодо відповідності діяльності кандидатів етичним нормам (Кодексу суддівської етики, Правилам адвокатської етики, Етичного кодексу вченого України), правильності декларування та відповідності витрат задекларованим доходам.

Враховуючи наявність звітності судді, його досьє, обов'язку декларування майнових прав, ГРД мала більше ретроспективної інформації щодо кандидатів, які є судьями. Однак це не стало підставою для різного підходу до оцінювання кандидатів з різних професійних груп.

Так, члени ГРД перевірили майновий стан кандидатів згідно з державними реєстрами, правильність декларування майна та інформацію, що надходила стосовно кандидатів. Про відсутність упередженого підходу щодо суддів свідчить наявність висновків про невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності також

науковців та адвокатів (висновки щодо Печеного О.П., Фролової О.Г., Ульянова Р.А., Юхименко Р.А., Мельника А.І., Подкопаєва С.В., Давиденка Е.В.).

Проте практика ГРД не є однорідною у випадку віднесення певних фактів та обставин до підстав для надання інформації або висновку.

Наприклад, щодо кандидатів, які є судьями Вищого господарського суду України, у висновках вказувалося на факт розслідування Генеральною прокуратурою України кримінального провадження за підозрою колишнього Голови ВГСУ Татькова В.І. та його заступника Ємельянова А.С. у вчиненні злочинів проти правосуддя — втручання в діяльність судових органів та незаконне втручання в роботу автоматизованої системи документообігу ВГСУ.

Фактично по всіх кандидатах ця обставина була розділена на два види: кандидат був віднесений слідством до групи суддів ВГСУ, на яких здійснювався розподіл справ з порушенням порядку, встановленого законом, або не був.

Всі кандидати, які були віднесені слідством до вказаної групи, отримали висновки про невідповідність.

Однак, у випадку якщо кандидат не був віднесений до цієї групи, ГРД приймала різні рішення. Зазвичай, вказані факти надавались як інформація (щодо Погребняка В.Я., Грека Б.М., Катеринчук Л.Й., Львова Б.Ю., Поліщука В.Ю., Поліщука В.І., Панченко Н.Г., Стратієнко Л.В., Коробенка Г.П., Селіваненка В.П., Короткевича О.Є., Бондаря С.В.). У двох випадках інформація щодо суддів, які не були віднесені до вказаної вище групи, була однією з підстав для висновку про невідповідність (щодо Рогач Л.І., Дроботової Т.Б.).

При цьому таку різницю не можна обґрунтувати наявністю у цих трьох кандидатів великої кількості негативної інформації, яка оцінювалась у сукупності, оскільки в інших цей факт надавався як додаткова інформація до висновку (щодо Львова Б.Ю., Поліщука В.Ю., Стратієнко Л.В.).

Підставою для висновку про невідповідність або рішення також стала інформація щодо встановлення факту втручання у результати зовнішнього незалежного оцінювання щодо дітей кандидатів (висновок щодо Романюка Я.М., рішення щодо Франтовської Т.І.).

При прийнятті рішення щодо Голови Донецького адміністративного апеляційного суду Ханової Р.Ф. ГРД врахувала її позитивні дії щодо роботи суду на окупованій території та евакуації суду і документів. Внаслідок цього ГРД вирішила, без затвердження висновку, передати інформацію до ВККСУ. При цьому щонайменше три факти в наданій інформації щодо кандидата були підставами для висновку в інших кандидатів.

На думку експертів, позитивно оцінюючи заслуги Ханової Р.Ф., ГРД могла б надати вказану інформацію як позитивну, а щодо інших обставин — прийняти висновок про невідповідність. В іншому випадку, складається враження про упередженість та вибірковість щодо окремих кандидатів.

Треба додати, що в окремій думці члена ГРД Куйбіди Р. стосовно висновку про невідповідність кандидата Смоковича М.І. зазначено позитивну інформацію про кандидата, зокрема про його внесок для зміни ситуації щодо свободи мирних зібрань, тоді як така свобода була знівельована практикою органів влади. Проте, як констатує член ГРД, ця інформація не була вказана у висновку про кандидата, хоча така практика була використана для підготовки рішення щодо кандидата Ханової Р.Ф.

На думку експертів, зазначене може свідчити про відсутність єдності підходів ГРД, а також про можливу упередженість ГРД щодо кандидата.

2.5. Захист персональних даних кандидатів

Під час затвердження та опублікування усіх документів ГРД дотримується вимог національного законодавства щодо захисту персональних даних кандидатів.

Варто додати, що в окремих випадках, коли ГРД передає ВККСУ інформацію, яка містить конфіденційні дані, вона зазначає про це і не наводить такі відомості у тексті (наприклад, щодо кандидата Поливач Л.І.).

Водночас, ГРД взяла на себе зобов'язання не розкривати персональні дані про викривачів, якщо вони просять про це. Так, ГРД не вказує персональні дані осіб, які надавали інформацію щодо кандидатів. При цьому, з метою належної перевірки та оцінки інформації, ГРД повинна надавати такі дані до ВККСУ.

Водночас, актуальним залишається питання опрацювання, зберігання і захисту інформації, яка надходить на інформаційний портал ГРД від громадян.

Особливої уваги це питання потребує після того, як 25.07.2017 р. ч. 3 ст. 28 Регламенту ГРД була викладена у новій редакції. З цього положення було виключено норму про те, що кореспонденція, надіслана на адресу ГРД, реєструється, сканується і вноситься на інформаційний портал ГРД. Окрім того, із цієї ж статті Регламенту було виключено норму про реєстрацію вихідної кореспонденції Ради.

Експерти вітають застосування членами ГРД новітніх інформаційних технологій та оптимізації роботи, проте звертають увагу на важливість належного обліку і зберігання інформації.

Окрім того, Регламент не містить норм щодо зберігання документів і протоколів ГРД, що, на нашу думку, потребує доопрацювання. Так, у документі встановлено порядок передачі рішень і тексту Регламенту ГРД до ВККСУ, проте не вказано, як і де будуть зберігатися ці документи у самій ГРД.

Вважаємо, що зазначені питання мають бути врегульовані у методиці збору і обробки інформації про суддю (кандидата на посаду судді).

2.6. Перспективи документів ГРД (врахування/неврахування ВККСУ, оскарження документів ГРД)

Підсумками проведеної роботи ГРД стала підготовка 312 документів щодо відповідності кандидатів на посади суддів Верховного Суду критеріям професійної етики та доброчесності. Із цієї кількості було підготовлено та затверджено відповідно до передбаченої процедури 146 висновків про невідповідність кандидатів зазначеним критеріям (більше 47 % усіх рішень).

122 документи ГРД були надані у формі інформації щодо кандидатів, із них 10 документів містили виключно позитивні відомості про конкурсантів.

Із детальною статистикою можна ознайомитися в інфографіці щодо головних цифр про діяльність ГРД за квітень — липень 2017 р.

Під час оцінювання ГРД кандидатів до Верховного Суду було висловлено 9 окремих думок, з яких 3 — щодо необхідності надання інформації, 1 — щодо відсутності підстав для скасування висновку, 1 — щодо доповнення висновку позитивною

інформацією. У 4 окремих думках членів ВККСУ зазначено про те, що стосовно цих кандидатів ГРД слід було надати інформацію, а не висновки.

Аналізуючи питання ефективності роботи ГРД, не можна не охарактеризувати перспективи зроблених висновків про невідповідність кандидатів критеріям професійної етики та доброчесності.

За підсумками розгляду 126 таких висновків ВККСУ під час співбесід з кандидатами дійшла висновку, що 75 кандидатів підтвердили здатність здійснювати правосуддя.

51 кандидат не підтвердив таку здатність. Ще 20 висновків ВККСУ не розглядала, оскільки 12 висновків було скасовано ГРД, а ще 8 осіб відмовилися від участі у конкурсі.

Окрім того, після відмови кандидата Вовка П.В. від участі у конкурсі на посаду судді Верховного Суду ВККСУ зупинила процес його кваліфікаційного оцінювання та передала інформацію НАБУ і НАЗК про ймовірно вчинені ним корупційні правопорушення.

За інформацією Окружного адміністративного суду міста Києва, станом на 14 серпня 2017 р. 8 кандидатів до Верховного Суду оскаржують висновки ГРД¹³. Позивачі вимагають скасувати висновки ГРД про їх невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності¹⁴.

Слід додати, що ГРД опублікувала на своєму інформаційному порталі роз'яснення щодо можливості її участі у судовому процесі. У цьому повідомленні ГРД зробила висновок про те, що вона не може бути стороною (відповідачем чи позивачем), третьою особою в адміністративному процесі, оскільки згідно з Кодексом адміністративного судочинства України відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, тоді як ГРД є колегіальним дорадчим органом, який сприяє ВККСУ у кваліфікаційному оцінюванні суддів (кандидатів на посаду судді)¹⁵.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРД

На підставі аналізу документів ГРД можна запропонувати такі рекомендації щодо вдосконалення її діяльності в контексті стандартів і рекомендацій Ради Європи.

1. Щодо надійності джерел та достовірності інформації

Джерела інформації, які використовуються в процесі оцінювання, мають бути надійними (п. 39 Висновку КРЄС №17 (2014) про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади).

¹³ Кандидати до Верховного Суду оскаржують висновки ГРД // <http://oask.gov.ua/node/2865>

¹⁴ Відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру судових рішень, станом на 19 лютого 2018 року, судами було винесено 3 постанови й ухвалено 2 рішення про визнання протиправними і скасування рішень ГРД про невідповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної етики (зокрема, щодо кандидатів Кравця О.О., Сибіги О.М. та ін.).

¹⁵ Роз'яснення Громадської ради доброчесності щодо можливості участі її в судовому процесі // <https://grd.gov.ua/news/82/roziasnennia-hromadskoi-rady-dobrochesnosti-shchodo-mozhlyvosti-uchasti-ii-v-sud>

На підставі проведеного експертами аналізу документів ГРД виявлено 17 випадків затвердження документів на основі інформації з Інтернету (статті) або інформації, наданої громадськістю, без будь-яких інших доказів та перевірки достовірності інформації, а також затвердження документів, у яких не вказано джерел інформації.

2. Щодо релевантності інформації

ГРД у своїх документах надає інформацію про негативну репутацію та дії третіх осіб (наприклад, син кандидата в якості прокурора брав участь у судовому провадженні щодо учасників масових акцій протесту, подорожі родичів кандидата до тимчасово окупованої території України, Російської Федерації, дружина кандидата є громадянкою Російської Федерації, брат кандидата скоїв злочин, покупцем квартири кандидата не задекларовано таку купівлю). Виявлено 20 таких випадків. Також надається інформація, що не є об'єктом перевірки (входження кандидата до Комуністичної партії СРСР) — 17 випадків.

3. Щодо оцінки судових рішень

Система оскарження є єдиним способом, у який судді можуть вважатися відповідальними за свої рішення, за винятком випадків, коли суддя діяв недобросовісно (п. 23 Висновку КРЄС № 18 (2015) про місце судової влади та її відносини з іншими гілками влади в сучасних демократіях). Підтвердження недобросовісності повинно відбуватися лише в порядку дисциплінарного чи кримінального провадження.

Хоча ГРД залучена до процесів кваліфікаційного оцінювання суддів, а не до дисциплінарних проваджень, проте наслідки, які має негативний висновок щодо судді для його кар'єри, можна порівняти із наслідками дисциплінарного провадження.

Окрім того, у п. 30 висновку КРЄС № 18 (2015) КРЄС рекомендує не зловживати оцінюванням, вчиняючи політичний тиск на суддів або піддаючи сумніву певні судові рішення.

ГРД не наділена повноваженнями розглядати обґрунтованість судових рішень. Оцінювання судді за критерієм «компетентність» є прерогативою ВККСУ.

Водночас, ГРД щонайменше у 19 випадках здійснювала оцінку судових рішень, прийнятих кандидатами, переймаючи компетенцію ВККСУ щодо оцінювання компетентності кандидатів-суддів.

4. Щодо єдності практики ГРД

Експертами виявлені випадки неоднакового підходу до оцінки конкретних фактів та обставин.

Так, у 3 випадках однакові обставини щодо окремих кандидатів є підставою для висновку про їхню невідповідність критеріям професійної етики та доброчесності, в інших кандидатів — для надання інформації.

5. Щодо кількості голосів, необхідної для прийняття рішень ГРД

ГРД необхідно публікувати на інформаційному порталі всі протоколи про прийняті рішення ГРД щодо кандидатів.

Рекомендуємо ГРД внести зміни до Регламенту щодо:

- зміни кількості голосів, необхідної для прийняття рішень про затвердження висновків ГРД, яка не повинна бути меншою за 11 (більшість від загального складу);
- визначити порядок прийняття висновків про невідповідність та інформації про кандидатів шляхом їх ухвалення чи затвердження, чим буде усунена наявна на даний час колізія у тексті Регламенту ГРД.

6. Щодо обґрунтованості документів ГРД

Усі рішення судової ради про призначення, просування по службі, оцінку, дисциплінарну відповідальність та будь-які інші рішення, що стосуються кар'єри суддів, повинні **бути обґрунтованими** (п. 92. Висновку КРЕС №10 (2007) про судову раду на службі суспільству).

Однак через вказані вище недоліки щодо нерелевантності інформації, оцінювання судових рішень та різних підходів до конкретних фактів можна дійти висновку, що окремі затверджені ГРД висновки були необґрунтованими або частково необґрунтованими.

На підставі проведеного дослідження з метою удосконалення діяльності ГРД та дотримання нею рекомендацій Ради Європи щодо оцінювання суддів (кандидатів на посади суддів) пропонуємо:

- ✓ **Розробити та затвердити методологію оцінювання із вказанням об'єктивних та чітких критеріїв оцінювання, показників та обставин, які враховуються ГРД для встановлення відповідності кандидата на посаду судді (судді) нормам професійної етики та доброчесності.**

При цьому було б доцільно заздалегідь до проведення наступного оцінювання опублікувати таку методологію. Її наявність також сприятиме розумінню особою обставин, які будуть досліджуватися, та прийняття зваженого рішення щодо участі або відмови від участі в конкурсі.

- ✓ **Розробити та затвердити єдині стандарти підготовки документів ГРД, а також їхню типову структуру. Вказувати у подальших документах норми законодавства, міжнародних стандартів, правил професійної етики, яким, на думку ГРД, кандидат не відповідає або які порушив.**

Хоч Регламент ГРД і передбачає основні складові елементи проектів висновку та рішення про надання інформації, однак затвердження типової структури цих документів сприятиме єдності практики ГРД, обґрунтованості її рішень та доступності їхнього сприйняття.

- ✓ **Під час здійснення аналізу інформації про кандидатів на посади суддів (судді) перевіряти отриману інформацію, використовувати лише надійні джерела.**

Висновок про невідповідність кандидата критеріям доброчесності та професійної етики не повинен ґрунтуватися на припущеннях, інформації про репутацію кандидата або інформації із сумнівних джерел без належної перевірки та інших

доказів. У випадку підтвердження отриманої інформації під час її перевірки про це необхідно вказувати.

Окрему увагу слід звернути на обґрунтування підстав для зміни або скасування висновку. В іншому випадку може скластися враження щодо безпідставності таких висновків.

- ✓ **Уніфікувати підходи щодо віднесення певних обставин до підстав для надання висновку або інформації.**

ГРД не повинна допускати прийняття різних документів (висновку або інформації) з одних і тих самих підстав, але щодо різних кандидатів. Такі випадки можуть свідчити про надання преференцій одному із кандидатів та необ'єктивність ГРД.

- ✓ **Утриматися від оцінки професійної компетенції загалом та оцінки судових рішень зокрема.**

У разі виявлення сумнівів щодо критерію професійності, ГРД може надавати таку інформацію до ВККСУ. Проте ГРД не повинна здійснювати детальний аналіз судових рішень.

- ✓ **Забезпечити можливість ознайомлення кандидатом із документом ГРД до його опублікування.**

Із 146 опублікованих висновків Громадською радою доброчесності у подальшому було скасовано 12 висновків (більше 8%). Крім того, низка інших кандидатів надавали обґрунтовані пояснення ВККСУ щодо наданої негативної інформації.

Наразі Регламентом ГРД передбачено можливість письмово комунікувати із кандидатами на посади суддів щодо надання, пояснення або спростування певної інформації (ч. 5 ст. 23 Регламенту у редакції ГРД від 06.07.2017 р.).

Експерти вітають внесення цих змін, проте переконані, що кандидат повинен мати можливість пояснити або спростувати інформацію, відображену у прийнятому щодо нього документі ГРД до його публікації. Публічне розголошення негативних результатів, навіть за умови подальшого спростування, може підірвати авторитет як конкретної особи, так і правосуддя загалом.

З метою нівелювання корупційних ризиків така комунікація з кандидатами може здійснюватися виключно шляхом електронного листування між ГРД та кандидатами.

- ✓ **Забезпечити інституційну сталість ГРД шляхом розробки і затвердження методології збору та перевірки інформації, методології та типової структури документів ГРД.**