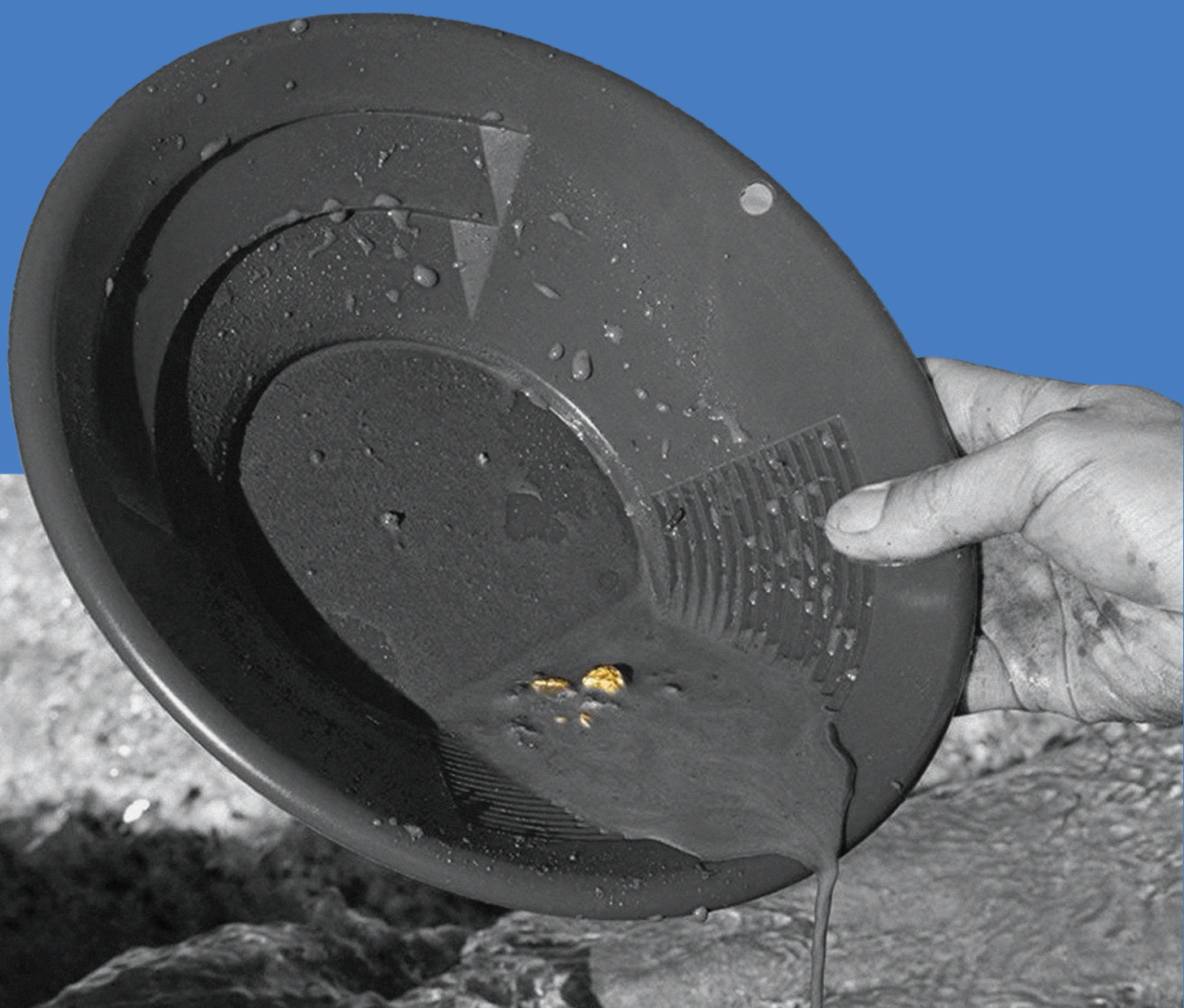




КВАЛІФІКАЦІЙНЕ ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ:

КОРОТКИЙ ОГЛЯД ПРОМІЖНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ
(СТАНОМ НА 1 КВІТНЯ 2019 РОКУ)



ПУБЛІКАЦІЮ ПІДГОТОВЛЕНО ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ:

Центр політико-правових реформ

у межах проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади» за підтримки Європейського Союзу

Фундація ДЕЮРЕ

у межах програми МАТРА за фінансової підтримки Посольства Королівства Нідерланди

ВО «Автомайдан»

у межах Програми сприяння громадської активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Раєт в Україні

АВТОРИ КОРОТКОГО ОГЛЯДУ:

Роман Куйбіда

заступник голови правління Центру політико-правових реформ, к.ю.н., член Ради з питань судової реформи, член Громадської ради доброчесності (з лист. 2016)

Максим Середа

експерт Центру політико-правових реформ, член Громадської ради доброчесності (з лист. 2016)

З повним оглядом можна ознайомитися на сайтах pravo.org.ua, dejure.foundation, prosud.info

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю громадських організацій «Центр політико-правових реформ», «Фундація ДЕЮРЕ», «ВО «Автомайдан» і в жодному разі не відображає погляди Європейського Союзу, Посольства Королівства Нідерланди чи Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

ЩО ТАКЕ КВАЛІФІКАЦІЙНЕ ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ?

Кваліфікаційне оцінювання є екстраординарною процедурою для перевірки усіх суддів на відповідність займаній посаді за трьома критеріями: компетентність, доброчесність та професійна етика.

Українські судді проходять кваліфікаційне оцінювання у межах трьох процедур: первинного кваліфікаційного оцінювання (до внесення змін до Конституції у 2016 році), кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді та кваліфікаційного оцінювання у межах конкурсів до судів вищого рівня. Кожна з цих процедур має свою

специфіку. Кваліфікаційне оцінювання проводить Вища кваліфікаційна комісія суддів України (далі — ВККС).

Оцінювання проходить у два етапи: 1) складення іспиту, 2) дослідження досвіду та проведення співбесіди.

Процедура кваліфікаційного оцінювання чинних суддів почалася у 2016 році і триває досі. Більше третини суддівського корпусу пройшли оцінювання, що дає можливість підвести проміжні підсумки.

ЯКИМИ Є КІЛЬКІСНІ РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ?

Станом на 1 квітня 2019 року за різними процедурами кваліфікаційне оцінювання успішно пройшло 2 253 чинних суддів, що становить близько 37 % усього суддівського корпусу України. З них 293 судді пройшли первинне кваліфікаційне оцінювання (п'ятеро — з другого разу), 1 660 суддів — кваліфікаційне оцінювання у межах оцінювання на відповідність займаній посаді, 300 суддів — під час першого і другого конкурсів до Верховного Суду, а також конкурсу до Вищого антикорупційного суду.

Не підтвердили відповідність займаній посаді за наслідками кваліфікаційного оцінювання 156 суддів. З них 5 — у межах первинного кваліфікаційного оцінювання, 151 — у межах кваліфікаційного оцінювання на відповідність займаній посаді. Серед суддів, що не змогли успішно пройти кваліфікаційне оцінювання, половина (76 суддів) — не склали іспит, інша половина (75 суддів) — після співбесіди не набрали мінімально допустимий бал.

Таким чином, 3% суддів не склали кваліфікаційне оцінювання через недостатній професійний рівень, ще 3% за сукупністю показників професійної етики, доброчесності та компетентності.

Станом на 1 квітня 2019 року внаслідок негативних результатів кваліфікаційного оцінювання Вища рада правосуддя звільнила лише 15 суддів, або 0,6% від числа суддів, щодо яких закінчено процедури кваліфікаційного оцінювання. Необхідно звернути увагу, що якщо суддя, рекомендований до звільнення за наслідками кваліфікаційного оцінювання, подав заяву про звільнення у відставку чи за власним бажанням, тоді Вища рада правосуддя звільняє такого суддю за такою заявою, тобто уникає застосування негативної підстави для звільнення.

РЕЗУЛЬТАТИ ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ СТАНОМ НА 01.04.2019

2409 ПРОВЕДЕНО ОЦІНЮВАННЯ

2253 УСПІШНО ПРОЙШЛИ

156 РЕКОМЕНДОВАНИ ДО ЗВІЛЬНЕННЯ

15 ЗВІЛЬНЕНО

ЯКИМИ Є КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ОЦІНЮВАННЯ?

Анонімне письмове тестування не показує справжній фаховий рівень суддів. Майже всі судді проходять його успішно.	Рівень знань у сфері права перевіряється за допомогою анонімного письмового тестування та оцінюється у 90 балів. Мінімально допустимий бал - 45 балів (50%). З 4 158 суддів, які склали анонімне письмове тестування, лише 9 суддів (0.2%) не набрали мінімальний бал. Більшість суддів набрали бали близькі до максимального, тобто тестування виявилось занадто легким. Ймовірною причиною таких результатів є те, що база тестових завдань є невеликою, тривалий час знаходиться у відкритому доступі, а відповіді систематизовані на різних сайтах та доступні для кожного.
Встановлення результатів виконання практичних завдань є непрозорим.	ВККС засекретила виконані суддями практичні завдання та оцінки за кожним критерієм кожного члена Комісії, який перевіряв роботи. Хоча методологія оцінювання містить детальний розподіл балів, які суддя може отримати за кожним із критеріїв та підкритеріїв оцінювання, ВККС оприлюднює лише фінальний бал судді. Такий підхід ВККС унеможливує будь-який зовнішній контроль за відсутністю зловживань на цьому етапі.
Бажаний психологічний портрет судді не оприлюднений.	Усі кандидати, які успішно склали іспит, проходять психологічне тестування. Для цього використовують такі методики: General skills test, HCS Integrity Check, BFQ-2, MMPI-2. Результати психологічного тестування мали б показувати, наскільки суддя відповідає професіограмі — найбільш бажаним вимогам, яким до яких має наближатися суддя. Комісія оцінює суддів на відповідність портрету, який утаємничений як від суддів, так і від громадськості. У її документах міститься лише набір показників, за яким Комісія проводить оцінку, однак не вказано, який рівень прояву того чи іншого показника вважається оптимальним для судді і чому.
Сертифікація однієї з методик психологічного тестування здійснювалася організацією, що має конфлікт інтересів. Інформація про офіційну сертифікацію відсутня.	Методику BFQ-2 сертифікувала громадська організація «Українська психодіагностична асоціація» 11 січня 2018 року, тобто після початку її використання під час оцінювання суддів. Така сертифікація не вважається офіційною. Президентом Української психодіагностичної асоціації є Л. Бурлачук, а його син О. Бурлачук є виконавчим секретарем цієї організації. Одночасно О. Бурлачук є керівником ТОВ «ОС-Україна», що здійснює тестування суддів, а його батько Л. Бурлачук є співвласником цього ТОВ. Більше того, Л. Бурлачук був співавтором української адаптації тесту BFQ-2. Таким чином, особи, залучені до української адаптації тесту BFQ-2 і використання цієї методики під час кваліфікаційного оцінювання, одночасно входили до керівництва організації, що сертифікувала цю методику. Інформація щодо сертифікацій інших методик відсутня.

Окремі критерії психологічного тестування націлені на підтримку суддів, лояльних до системи і менеджменту.	Багато запитань виникло до застосування методики «HCS Integrity Check», яка призначена для цілей HR в «організаціях з вираженою управлінською вертикаллю». Судді, які проявили себе як «непокірні, свободолюбіві, такі, що мають власну думку про речі, яких важко схилити до відступів чи компромісів» (це, власне, те, що слід було би вимагати від судді), отримують значне відхилення від оптимальних показників, які визначила ВККС.
Відсутній будь-який зовнішній контроль виставлення балів за результатами психологічного тестування.	За кожен з критеріїв психологічного тестування (особиста компетентність, соціальна компетентність, доброчесність та професійна етика) ВККС виставляє оцінку від 0 до 100 балів. Таким чином, на 40% від максимально можливої оцінки судді впливають результати психологічного оцінювання. Бали, які отримує суддя унаслідок психологічного тестування, залежать виключно від розсуду ВККС. Психологи лише надають Комісії висновок про рівень прояву визначених ВККС показників, однак не мають жодного стосунку до переведення цих показників у бали. Оцінювання за наслідками психологічного тестування є найбільш непрозорим, а будь-який зовнішній контроль за можливими зловживаннями під час виставлення оцінки відсутній.
Співбесіди під час кваліфікаційного оцінювання відбуваються у конвеєрному режимі.	У середньому під час оцінювання щомісяця відбувалося 320 співбесід. Найбільше співбесід відбулося у квітні та липні 2018 року - понад 500. За обраних темпів кваліфікаційного оцінювання зрозуміло, що оцінювання щодо більшості суддів, які його складають, відбувається поверхово і формально. ВККС пояснює поспіх у кваліфікаційному оцінюванні незадоволенням суддів відмінностями в оплаті праці у суддів, які склали кваліфікаційне оцінювання, та суддів, які не складали його. Проте забезпечення рівних умов праці не може досягатись шляхом формального проведення кваліфікаційного оцінювання.
Під час співбесід часто проявляється упередженість членів ВККС до окремих суддів, перевірка не відбувається ретельно.	Під час співбесід із суддями часто проявлялися разючі відмінності між ставленням ВККС до суддів, щодо яких є подібні претензії. Виявлено факти дій Комісії в умовах реального конфлікту інтересів членів ВККС. Члени Комісії зазвичай не перевіряли відомості, які надавали судді під час співбесід, попри наявність широких повноважень щодо збору та перевірки інформації. Аналіз співбесід показує, що суддям достатньо повідомити неправду для того, щоб «спростувати» інформацію про свою недоброчесну поведінку.
Одні й ті самі факти за однаковою методологією оцінюються по-різному.	Декілька суддів, що отримали «0» за доброчесність під час конкурсів до Верховного Суду чи Вищого антикорупційного суду, успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання. Тобто оцінювання тих самих фактичних обставин за однією і тією ж методологією призвело до різного результату.
Судді, які не змогли підтвердити законність джерел походження статків, успішно проходять оцінювання.	Відповідно до Конституції порушення суддею обов'язку підтвердити законність джерела походження майна є підставою для звільнення судді з посади. ВККС має перевірити це під час кваліфікаційного оцінювання судді. Проте результати оцінювання свідчать, що ВККС часто не виконує вимоги Конституції щодо перевірки відповідності стилю життя суддів задекларованим доходам.

ВККС не мотивує свої рішення, лише виставляє бали, походження яких незрозуміле.	Згідно із законом, рішення ВККС повинні бути вмотивовані. Однак на практиці у рішеннях лише вказуються отримані суддею бали за визначеними законом трьома критеріями. Походження понад 80% балів, які отримують судді під час кваліфікаційного оцінювання неможливо верифікувати. ВККС, як правило, не розкриває змісту інформації щодо невиконання суддями критеріїв доброчесності і професійної етики, та не вказує причини її неврахування.
ВККС створила штучні перешкоди для участі Громадської ради доброчесності в оцінюванні суддів.	ВККС і Громадська рада доброчесності (ГРД) не налагодили партнерські стосунки між собою, продемонструвавши ціннісні розбіжності. У 2018 році ГРД вимушено припинила свою участь у процесі кваліфікаційного оцінювання внаслідок: • встановлення регламентом ВККС нереалістичних вимог до діяльності ГРД; • можливості проходження оцінювання так званими «суддями Майдану» через те, що ВККС вирішила не брати до уваги рішення цих суддів за відсутності оцінки дисциплінарного органу; • наявності очевидного конфлікту інтересів у деяких членів ВККС, які самі вчиняли дії, що можуть бути підставою для звільнення з посади; • непрозорості процедур оцінювання, оскільки невідомо які бали і за що виставляють суддям члени ВККС. Припинення участі ГРД не дало бажаного результату. Адже ВККС не лише не відреагувала на ці зауваження, але й повідомила, що неучасть ГРД в оцінюванні не перешкоджає його проведенню. Члени ГРД оспорили положення регламенту ВККС і виграли у першій інстанції, але ВККС подала апеляцію. ВККС продовжувала проводити співбесіди навіть у період, коли повноваження членів ГРД закінчилися, а новий склад не було ще обрано. Сформований наприкінці 2018 року новий склад ГРД повністю підтримав попередні вимоги, але попри це став надсилати висновки до ВККС щодо суддів.
Автоматизована система доступу до суддівських досьє у супереч закону не створена. Досьє оприлюднюються в усіченому і незручному вигляді.	Відповідно до закону формування і ведення суддівського досьє має здійснюватися в автоматизованій системі. Однак досі вона не створена, хоча за законом мала почати працювати ще у 2017 році. Наразі усі досьє публікуються з використанням звичайних інструментів Google-диск. Досьє збережені у форматі PDF без можливості пошуку інформації у тексті файлів, що значно ускладнює роботу з досьє та пошук як самих досьє, так і інформації у них. У досьє прихована частина інформації, яка має бути відкритою відповідно до закону. Комісія зазвичай не оновлювала суддівські досьє, але деколи вживала заходів для їх оновлення після отримання запитів про надання публічної інформації. Комісія також відмовлялася надавати ці дані за запитом про надання публічної інформації, мотивуючи це тим, що ознайомитися із суддівським досьє можна виключно через автоматизовану систему, яка однак досі не створена.

ВИСНОВКИ

Кваліфікаційне оцінювання судді у нинішньому виді виявилось малоефективним механізмом очищення суддівського корпусу. Абсолютна більшість суддів успішно проходить кваліфікаційне оцінювання. Рекомендованих до звільнення — лише 6 % суддів від тих, щодо кого закінчено процедури оцінювання, звільнено за його наслідками — менше одного відсотка.

Вища кваліфікаційна комісія суддів проводить це оцінювання, незважаючи на конфлікти інтересів, маючи надмірні дискреційні повноваження, правильність використання яких неможливо перевірити. Громадськість

позбавлена можливості ефективно брати участь у цій процедурі. Процес хоч і може ззовні виглядати прозорим (співбесіди транслюються онлайн), але результат оцінювання конкретного судді неможливо верифікувати, бо рішення комісії зазвичай невмотивовані.

Отже, такі затратні процедури не дають очікуваного ефекту від реформи. Фактично вони лише підтверджують результат попередніх процедур відбору суддів, які вважалися непрозорими і корумпованими, і не створюють умов для якісного оновлення суддівського корпусу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ:

1. на період проведення реформи включити до складу органів з добору і оцінювання суддів більше представників громадського сектору, яким довіряє суспільство (правозахисники, журналісти, представники профільних громадських організацій), ніж самих суддів. Участь в таких органах представників міжнародних організацій посилить прозорість і довіру до процесу з боку міжнародної спільноти;
2. передбачити проходження повторного оцінювання суддів, щодо яких є негативні висновки Громадської ради доброчесності або стосовно яких кваліфікаційне оцінювання проводилося без її участі.

ВИЩІЙ КВАЛІФІКАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ СУДДІВ УКРАЇНИ:

1. зменшити темп проведення кваліфікаційного оцінювання до такого, який дозволить повністю та всебічно збирати та опрацьовувати усю інформацію про суддів із повним залученням Громадської ради доброчесності;
2. завчасно публікувати суддівські дос'є у форматі відкритих даних та оперативної їх оновлювати;
3. у декілька десятків разів збільшити кількість основ тестових завдань для цілей анонімного письмового тестування, що публікуються, або ж відмовитися від їх публікації;
4. забезпечити опублікування практичних робіт суддів та оцінок членів Комісії;
5. затвердити та оприлюднити професіограму судді, а також індикатори поведінки суддів, яка не узгоджується із вимогами доброчесності та професійної етики;
6. змінити підхід до врахування під час психологічного тестування показників, які перевіряють лояльність суддів, оцінюючи їх під кутом зору незалежності суддів;
7. провести належну сертифікацію методик психологічного тестування;
8. ретельно перевіряти факти недоброчесної поведінки суддів та спростовувати їх не просто словами судді на співбесіді, а іншими доказами, які заслуговують на довіру;
9. максимально уникати конфлікту інтересів під час кваліфікаційного оцінювання;
10. належно мотивувати рішення за результатами оцінювання і оприлюднювати їх;
11. уникати різної оцінки тих самих обставин за тією ж методологією у межах різних процедур; кожен випадок відступу від попередньої практики має бути ретельно пояснений Комісією.

