



**АНАЛІЗ**  
**СТАТУСУ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**  
**ПРОБЛЕМИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**Червень 2023 р.**

*Аналіз підготовлено в межах проєкту «Забезпечення ефективної реалізації права на справедливий суд (стаття 6 ЄКПЛ) в Україні», який реалізується Відділом програм співробітництва Ради Європи*

## **ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ</b>	2
<b>Короткий виклад</b>	3
<b>I. ВСТУП</b>	4
<b>II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА</b>	5
а) Органи суддівського самоврядування	5
б) Вища рада правосуддя	6
в) Вища кваліфікаційна комісія суддів України	8
<b>III. ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ТА СТАТУС-КВО</b>	12
<b>IV. ОЦІНЮВАННЯ ТА МОЖЛИВІ ЗАХОДИ</b>	14
а) Загальні міркування та відправна точка	14
б) Невідкладні заходи	15
в) Середньострокові заходи	17
г) Довгострокові заходи	20
<b>V. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ</b>	24

## ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

ДГЕ	Дорадча група експертів
КРЄС	Консультативна рада європейських суддів
КСУ	Конституційний Суд України
РЄ	Рада Європи
РСУ	Рада суддів України
ВАС	Вищий антикорупційний суд
ВРП	Вища рада правосуддя
ВККС	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ЗВРП	Закон «Про Вищу раду правосуддя»
ЗССС	Закон «Про судоустрій і статус суддів»
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НУО	Неурядова організація
НШСУ	Національна школа суддів України
ГРД	Громадська рада доброчесності
ГРМЕ	Громадська рада міжнародних експертів
САКП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
КК	Конкурсна комісія
ДСАУ	Державна судова адміністрація України

## Короткий виклад

Метою цього документа є аналіз статусу трьох основних органів самоврядування в Україні<sup>1</sup> (Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) та Ради суддів України (РСУ)) через розгляд їх функцій та виявлення наявних і потенційних проблем, а також через пропонування розв'язання наявних проблем.

Після вступу у розділі II аналізу описується правова база трьох органів самоврядування та їхніх дочірніх структур. У розділі III аналізу описується загальна ситуація з системою правосуддя в Україні, у розділі IV пропонуються можливі поправки та заходи щодо поліпшення, а розділ V містить висновки та рекомендації.

На становище української судової системи негативно впливає той факт, що багато посад у судах першої та другої інстанцій є вакантними, що призводить до величезного робочого навантаження та відставання в роботі судів. Основною причиною, яку можна чітко визначити, є тимчасове зупинення функціонування як ВРП майже на рік, так і ВККС більше ніж на 3 (три) роки. Військова агресія Російської Федерації проти України створила додаткові проблеми та виклики.

Проте у частині, що стосується нещодавно зміненої правової бази, в українській судової системи тепер є засоби для виправлення цієї ситуації.

В аналізі визначено заходи, які можна починати вживати невідкладно, такі як конкурси на заміщення вакантних посад і відновлення разової атестації діючих суддів, а також пропонується пріоритизація цих заходів.

Пропозиція про скорочення періоду підготовки суддів розглядається як складне питання, тому висувуються деякі пропозиції, які слід взяти до уваги.

У середньостроковій перспективі пропонується вивчити можливість точнішого формулювання певних термінів (критеріїв) у законах і підзаконних актах, щоб підвищити рівень правової визначеності їх застосування, знизити навантаження на суди та забезпечити необхідні засоби правового захисту.

Пропонується забезпечити обов'язкове використання ІТ для обміну документами, придатних для зчитування машиною даних у базах, а також зміцнити потенціал органів самоврядування.

Після консолідації поточної системи можна передбачити подальше реформування як частину цілісної стратегії, яка полягала б у злитті ВРП та ВККС, реструктуризацію судової адміністрації, у якій зараз домінує Державна судова адміністрація України (ДСАУ), та прийняти рішення про роль громадянського суспільства в цій системі.

В аналізі також йдеться про роль Громадської ради доброчесності та пропонується зберегти її роль, але реформувати відповідні підзаконні акти згідно з цією роллю та виділити певні ресурси для її функціонування.

---

<sup>1</sup> У законодавстві України поняття «органи суддівського врядування» та «органи суддівського самоврядування» розрізняються. У цьому аналізі термін «органи суддівського самоврядування» охоплюватиме значення обох українських термінів.

## I. ВСТУП

1. Метою цього документа є аналіз статусу трьох основних органів самоврядування в Україні<sup>2</sup> (Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) та Ради суддів України (РСУ)) через розгляд їх функцій, що визначені законом, розгляд поточних процедур призначення / обрання членів органів самоврядування, що визначені законом, виявлення наявних і потенційних проблем, а також через пропонування розв'язання наявних проблем.
2. Аналіз підготував міжнародний консультант пан Гергард Райсснер<sup>3</sup> у межах заходів проєкту «Забезпечення ефективної реалізації права на справедливий суд (стаття 6 Європейської конвенції з прав людини) в Україні». В основі аналізу лежить кабінетне вивчення відповідних правових положень, зокрема підзаконних актів, та результати онлайн-консультацій з Головою та членами Вищої ради правосуддя, а також з Головою та членами Ради суддів України. Консультант дуже вдячний за чудову підготовчу роботу та інформацію, надану місцевим консультантом паном Савчуком, який брав участь у проєкті. Аналіз був представлений та обговорений під час семінару з питань суддівського самоврядування в Україні, який відбувся у Страсбурзі 16 червня 2023 року.

---

<sup>2</sup> У законодавстві України поняття «органи суддівського врядування» та «органи суддівського самоврядування» розрізняються. У цьому аналізі термін «органи суддівського самоврядування» охоплюватиме значення обох українських термінів.

<sup>3</sup> Пан Гергард Райсснер є міжнародним консультантом Ради Європи, колишнім Головою Флорідсдорфського окружного суду (Відень), колишнім Головою Консультативної ради європейських суддів.

## II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

3. Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди.<sup>4</sup> Правосуддя здійснюють судді.<sup>5</sup> Незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України.<sup>6</sup>
4. Для управління системою правосуддя існує декілька органів, найважливішими з яких є Вища рада правосуддя (ВРП)<sup>7</sup>, Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС)<sup>8</sup>, З'їзд суддів України<sup>9</sup>, Рада суддів України (РСУ)<sup>10</sup>, Державна судова адміністрація України<sup>11</sup>, Служба судової охорони<sup>12</sup>, Комісія з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя<sup>13</sup>, Національна школа суддів України<sup>14</sup>, Комісія з питань етики<sup>15</sup>, Конкурсна комісія<sup>16</sup>, Громадська рада доброчесності<sup>17</sup> та Громадська рада міжнародних експертів<sup>18</sup>.
5. Деякі адміністративні завдання виконуються двома чи більше органами з їх числа, іноді юрисдикції цих органів перетинаються.

### а) Органи суддівського самоврядування

6. Хоча Конституція встановлює принцип суддівського самоврядування, вона обмежує цю компетенцію «захистом професійних інтересів суддів та розв'язанням питань внутрішньої діяльності судів».<sup>19</sup> У декількох міжнародних документах усі органи розглядаються як органи самоврядування, які повністю чи частково складаються з суддів, є незалежними від уряду та законодавчої влади, встановлені законом чи відповідно до Конституції та наділені повноваженнями керувати системою правосуддя.
7. Відповідно до Конституції у розділі VIII Закону «Про судоустрій та статус суддів» (ЗССС) перелічуються засідання суддів відповідного суду<sup>20</sup>, З'їзд суддів України та РСУ як органи самоврядування, які складаються лише з суддів.
8. Засідання суддів суду охоплюють усіх суддів цього суду, які обговорюють і приймають колективні рішення щодо внутрішньої роботи суду (робоче навантаження, розподіл справ тощо).
9. З'їзд суддів України є вищим органом самоврядування. Це збори делегатів, що обираються на засіданнях суддів усіх судів, на яких присутня певна кількість делегатів, що залежить від розміру відповідного суду. З'їзд має скликатися не рідше 1 (одного) разу на 2 (два) роки. Він обирає та приймає рішення про звільнення членів ВРП, обирає суддів Конституційного Суду України (КСУ) та одного члена Дорадчої групи експертів відповідно до Закону про КСУ. Він також обирає усіх членів РСУ.

---

<sup>4</sup> Конституція, стаття 124

<sup>5</sup> Конституція, стаття 127, пункт 1

<sup>6</sup> Конституція, стаття 126, пункт 1

<sup>7</sup> Конституція, стаття 131, та стаття 1 ЗССС

<sup>8</sup> Стаття 92 ЗССС

<sup>9</sup> Стаття 129 ЗССС

<sup>10</sup> Стаття 133 ЗССС

<sup>11</sup> Стаття 151 ЗССС

<sup>12</sup> Стаття 161 ЗССС

<sup>13</sup> Стаття 29 ЗССС

<sup>14</sup> Стаття 104 ЗССС

<sup>15</sup> Стаття 9-1 ЗССС

<sup>16</sup> Стаття 95-1 ЗССС

<sup>17</sup> Стаття 87 ЗССС

<sup>18</sup> Стаття 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»

<sup>19</sup> Конституція, стаття 130-1

<sup>20</sup> Стаття 128 ЗССС

10. РСУ є виконавчим органом З'їзду суддів України. Вона забезпечує виконання рішень, прийнятих З'їздом суддів України. Вона також<sup>21</sup> розробляє і забезпечує реалізацію заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, вдосконалення організаційної підтримки діяльності судів, розглядає питання, пов'язані з правовим захистом суддів, соціальним забезпеченням суддів та членів їх сімей, приймає відповідні рішення з цих питань; здійснює нагляд за організацією діяльності судів і подає пропозиції з питань, пов'язаних з діяльністю судів, до органів державної влади та місцевого самоврядування. РСУ складається з 32 членів, відповідно до чого закон передбачає положення про те, як мають бути представлені суди різних рівнів і гілок.<sup>22</sup>

б) Вища рада правосуддя

11. ВРП є конституційним органом<sup>23</sup>, а це означає, що будь-які зміни в його складі або його компетенціях можуть здійснюватися лише через внесення поправок до Конституції України. Додаткові завдання можуть покладатися на ВРП<sup>24</sup> згідно з законодавством.
12. Конституція України покладає на ВРП такі завдання<sup>25</sup>:
- робити подання про призначення судді на посаду;
  - приймати рішення про порушення суддею чи прокурором вимог про несумісність;
  - розглядати скарги на рішення відповідного органу про притягнення судді або прокурора до дисциплінарної відповідальності;
  - приймати рішення про відсторонення судді від посади;
  - давати згоду на затримання судді або утримання його під вартою;
  - приймати рішення про тимчасове позбавлення судді повноважень щодо відправлення правосуддя;
  - вживати заходи щодо забезпечення незалежності суддів;
  - приймати рішення про переведення судді.
13. До того ж Законом «Про Вищу раду правосуддя» (ЗВРП) передбачені, серед іншого, такі завдання<sup>26</sup>:
- i. приймати постанови про призначення судді до іншого суду того самого рівня та спеціалізації;
  - j. приймати постанови про тимчасове зупинення дії відставки судді;
  - k. визначати кількість суддів у суді відповідно до закону про судоустрій;
  - l. затверджувати Положення про єдину судову інформаційно-комунікаційну систему та/чи її окремі підсистеми (модулі);
  - m. призначати та звільняти з посади членів ВККС;
  - n. звільняти з посади членів ВРП;
  - o. затверджувати Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень;
  - p. надавати консультативні висновки щодо законопроектів, що стосуються створення, реорганізації чи ліквідації судів, судової влади та статусу правосуддя, які є обов'язковими для розгляду;
  - q. узагальнювати пропозиції судів, органів та інституцій судової системи щодо законодавства про їх статус і діяльність, судоустрій і статус суддів;
  - г. призначати та звільняти з посад Голову та заступників Голови ДСАУ.
14. ВРП є юридичною особою, і видатки на її утримання виділені окремою статтею в Державному бюджеті України. Вона виконує функцію ключового видаткового підрозділу Державного бюджету України в частині фінансового забезпечення своєї діяльності та бере участь у визначенні видатків з Державного бюджету України на

<sup>21</sup> Стаття 133, пункт 8 ЗССС

<sup>22</sup> Стаття 133, пункт 2 ЗССС

<sup>23</sup> Конституція, стаття 131

<sup>24</sup> Конституція, стаття 131, пункт 1, підпункт 9

<sup>25</sup> Конституція, стаття 131, пункт 1

<sup>26</sup> Стаття 3 ЗВРП

утримання судів, органів та установ судової системи відповідно до Бюджетного кодексу України.

15. ВРП сама приймає процесуальні норми, які регулюють її оперативні процедури.
16. ВРП складається з двадцяти одного члена<sup>27</sup>, до яких входить десять членів, яких обирає з'їзд суддів України з-поміж суддів чи суддів у відставці; два члени, яких призначає Президент України; два члени, яких обирає Верховна Рада України; два члени, яких обирає з'їзд адвокатів України; два члени, яких обирає всеукраїнська конференція прокурорів, та два члени, яких обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Голова Верховного Суду України є членом ВРП силою посади, яку він обіймає.
17. Конституція України встановлює такі вимоги<sup>28</sup> до членів ВРП, відповідно до яких процедура делегується на рівень звичаєвого права<sup>29</sup>: член Вищої ради правосуддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади (крім посади Голови Верховного Суду), виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої; член Вищої ради правосуддя має належати до правничої професії та відповідати критерію політичної нейтральності.
18. Додаткові вимоги до члена ВРП можуть бути передбачені законом.<sup>30</sup> Законом про ВРП також передбачається<sup>31</sup>, що посаду члена ВРП може обіймати громадянин України, якому не менше тридцяти п'яти років, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту та працює у галузі права не менше п'ятнадцяти років, є юристом і відповідає критерію політичної нейтральності, а також критеріям професійної компетентності, етики та сумлінності. Існують також певні критерії непорівнянності.<sup>32</sup>
19. Члени ВРП виконують свої обов'язки на постійній основі, отримують заробітну плату і зобов'язані дотримуватися вимог антикорупційного законодавства. Члени ВРП (за винятком Голови КК) не можуть поєднувати свою роботу з іншими видами діяльності, за винятком викладацької, наукової чи творчої діяльності та винагороди за таку діяльність. Винагорода члена Вищої ради правосуддя встановлюється у розмірі фіксованої заробітної плати судді Верховного Суду.<sup>33</sup>
20. Строк повноважень членів ВРП становить 4 (чотири) роки. Закон про ВРП забороняє одній і тій самій особі обіймати посаду члена ВРП протягом двох строків поспіль.
21. Зазвичай ВРП працює в режимі пленарних засідань і приймає рішення більшістю присутніх членів. ВРП може створювати інші органи.<sup>34</sup> Закон передбачає, що такі органи створюються у випадках притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, і до їх складу мають входити не менше чотирьох членів ВРП.<sup>35</sup>
22. ВРП є компетентною, якщо обрано (призначено) не менше п'ятнадцяти членів, і більшість з них (а це не менше 8 членів) є суддями чи суддями у відставці.<sup>36</sup>
23. Якщо ВРП може втратити свою компетенцію у зв'язку з закінченням строку повноважень члена ВРП, такий член має продовжувати здійснювати свої повноваження до тих пір, поки на його посаду не буде обрана (призначена) інша особа, але в будь-якому випадку не більше ніж через три місяці після закінчення строку, на який був обраний (призначений) відповідний член ВРП. Це правило не

<sup>27</sup> Конституція, стаття 131, пункт 2

<sup>28</sup> Конституція, стаття 131, пункт 6 та 7

<sup>29</sup> Конституція, стаття 131, пункт 3

<sup>30</sup> Конституція, стаття 131, пункт 8

<sup>31</sup> Стаття 6 ЗВРП

<sup>32</sup> Стаття 6, пункт 10 ЗВРП і т. д.

<sup>33</sup> Стаття 21 ЗВРП

<sup>34</sup> Стаття 26, пункт 1 та 6 ЗВРП

<sup>35</sup> Стаття 26, пункти 2–5 ЗВРП

<sup>36</sup> Конституція, стаття 131, пункт 9; стаття 18 ЗВРП

- діє, якщо компетенція втрачається внаслідок одночасного — примусового чи добровільного — виходу більше ніж одного члена.
24. Оскільки набрав чинності Закон України від 14.07.2021 р. № 1635-IX, для того, щоб стати членом ВРП і бути обраним або призначеним компетентними органами, кандидати мають бути перевірені Радою з питань етики на відповідність критеріям доброчесності та професійної етики та мають увійти до переліку запропонованих кандидатів, що направляється Радою з питань етики до органу, який проводить вибори / здійснює призначення.<sup>37</sup>
  25. Рада з питань етики складається з шести експертів, трьох суддів або суддів у відставці, що обираються з'їздом суддів, одного, запропонованого Радою прокурорів України; одного, запропонованого Радою адвокатів України; одного, запропонованого Академією юридичних наук України в особі її Президії<sup>38</sup>. Членів призначає Голова ВРП, строк їх повноважень становить шість років і не продовжується.
  26. Стосовно першого складу новоствореної Ради з питань етики, до заключних та перехідних положень ЗВРП було внесено зміни та додано пункт 23-1, який передбачає, що є три судді або судді у відставці, яких пропонує Рада суддів, і три міжнародні експерти, запропоновані певними міжнародними та іноземними організаціями.
  27. На Раду з питань етики також було покладено завдання щодо разової оцінки для перевірки відповідності діючих членів ВРП критеріям професійної етики та доброчесності.<sup>39</sup>
  28. Як особлива частина Секретаріату ВРП під керівництвом заступника голови Секретаріату має бути створена служба дисциплінарної інспекції, яка створюється з метою здійснення повноважень ВРП щодо проведення дисциплінарних розглядів стосовно суддів і повинна функціонувати на основі принципу функціональної незалежності від Вищої ради правосуддя.<sup>40</sup> Кандидат на посаду дисциплінарного інспектора повинен мати вищу юридичну освіту, пропрацювати в галузі права не менше п'ятнадцяти років, в тому числі не менше восьми років суддею, прокурором або адвокатом, і пройти конкурс на підтвердження доброчесності та відповідності етичним стандартам.
  29. ВРП також відіграє певну роль в апараті судів. Голову та заступників голови ДСАУ призначає ВРП, а для прийняття низки адміністративних рішень ДСАУ потрібна участь ВРП (пропозиція щодо зміни схеми судоустрою / судів, прийняття рішення про кількість суддів у суді тощо)

в) Вища кваліфікаційна комісія суддів України

30. Конституція України передбачає можливість того, що у системі правосуддя, відповідно до закону, можуть створюватися органи та установи для забезпечення добору суддів, прокурорів, їх професійної підготовки, атестації, розгляду справ про дисциплінарну відповідальність, надання фінансової та організаційної підтримки судам<sup>41</sup>. Повноваження, які чітко призначаються конституційним органам, таким як ВРП, не можуть передаватися іншим органам.
31. Найважливішим з таких органів у судовій системі є Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС)<sup>42</sup>. Її головними завданнями є<sup>43</sup>:
  - добір кандидатів на посаду судді;

<sup>37</sup> Стаття 9-1, пункт 1 ЗВРП

<sup>38</sup> Стаття 9-1, пункт 3 ЗВРП

<sup>39</sup> Заключні та перехідні положення закону 1635-IX, пункт 4

<sup>40</sup> Стаття 27 ЗВРП

<sup>41</sup> Конституція, стаття 131, пункт 10

<sup>42</sup> Стаття 92 і далі ЗССС

<sup>43</sup> Стаття 93, пункт 1 ЗССС

- подання рекомендації до ВРП про призначення кандидата на посаду судді;
  - подання рекомендації про переведення судді;
  - проведення кваліфікаційного оцінювання;
  - ведення судове досьє суддів та досьє кандидата на посаду судді;
  - забезпечення та опублікування заяв суддів про добросовісність і сімейні зв'язки суддів і кандидатів на посаду судді.
32. ВККС, на яку покладено ці важливі завдання, відіграє центральну роль у заповненні вакансій, надаючи необхідні пропозиції щодо кандидатів для призначення до складу ВРП, а також має провести (позачергову) атестацію всіх діючих суддів, яка може призвести до звільнення, якщо не встановить здатність судді, якого оцінюють, відправляти правосуддя у відповідному суді.<sup>44</sup>
33. ВККС складається з шістнадцяти членів, яких призначає ВРП, вісім з яких призначаються з-поміж суддів або суддів у відставці строком на чотири роки. Одна особа може бути членом ВККС лише два строки поспіль.
34. Членом ВККС може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту, досвід роботи у галузі права не менше п'ятнадцяти років і відповідає критеріям добросовісності, професійної компетентності, що визначені ЗССС. Член ВККС повинен дотримуватися політичного нейтралітету, не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності.<sup>45</sup> Існує також низка критеріїв несумісності.
35. Конкурсна комісія (КК) оцінює, чи відповідає кандидат, який подає заявку на членство у ВККС, вимогам, що визначені законом. КК надсилає перелік успішних кандидатів до ВРП, яка вирішує, кого буде призначено.
36. ВККС вважається компетентною за умови, що до її складу призначено не менше одинадцяти членів, з яких не менше шести призначено з-поміж суддів або суддів у відставці. У разі, якщо строк повноважень члена ВККС закінчується, і ВККС втрачає через це компетенцію, такий член ВККС має продовжувати здійснювати свої повноваження до тих пір, поки на його посаду не буде призначено іншу особу, але не більше ніж протягом трьох місяців.<sup>46</sup> Аналогічної норми на випадок, коли з ВККС виходить більше одного члена одночасно, не існує.
37. КК є допоміжним органом ВРП, який був створений для проведення конкурсу на посаду члена ВККС та формування переліку кандидатів на посаду члена ВККС, що відповідають критеріям добросовісності та професійної компетентності.<sup>47</sup> До складу КК входить шість осіб, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні якості, авторитет у суспільстві та відповідають критерію добросовісності, яких призначає ВРП строком на чотири роки без права подовження строку: три судді або судді у відставці, запропоновані РСУ; один член, запропонований Радою прокурорів України; один член, запропонований Радою адвокатів України; та один член, запропонований Національною академією юридичних наук України в особі Президії.<sup>48</sup> Рішення прийнято, якщо за нього проголосували чотири члени.
38. Стосовно першого складу новоствореної КК заключні та перехідні положення ЗССС передбачає відхилення. ВРП повинна була призначити трьох суддів або суддів у відставці, яких запропонувала Рада суддів, і трьох міжнародних експертів, запропонованих певними міжнародними та іноземними організаціями. Рішення першого складу КК вважається прийнятим, якщо за нього проголосували не менше чотирьох членів КК, двоє з яких були висунуті міжнародними та закордонними організаціями. У разі рівного числа голосів «за» та «проти» голоси трьох членів КК, двоє з яких були висунуті міжнародними та

<sup>44</sup> Перехідні положення Конституції, підпункт 16-1, пункт 4

<sup>45</sup> Стаття 94, пункт 2 ЗССС

<sup>46</sup> Стаття 92, пункт 4 ЗССС

<sup>47</sup> Стаття 95 ЗССС

<sup>48</sup> Стаття 95-1, пункти 3, 4, 9

закордонними організаціями, є вирішальними.<sup>49</sup> Строк повноважень цього першого складу КК закінчується через два роки після того, як новопризначена ВККС набуде компетенції для початку своєї роботи.

39. З метою залучення громадянського суспільства до процедури добору суддів і, у такий спосіб, підвищення довіри до судової системи, а також для надання ВККС додаткової інформації про кандидатів у судді було створено Громадську раду доброчесності (ГРД).<sup>50</sup>
40. До складу ГРД входять 20 представників правозахисних громадських груп, науковці-юристи, адвокати та журналісти, які є визнаними фахівцями у своїй професійній сфері, мають високу репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності. Ці 20 осіб обираються зборами представників громадських організацій строком на два роки, який може бути подовжений. Громадські організації, які хочуть узяти участь у зборах, на яких обираються члени ГРД, і мати право голосу на них, повинні відповідати певним критеріям і подати заявку на участь, дозвіл на яку надає ВККС у разі дотримання вимог закону.
41. Під час проведення кваліфікаційного оцінювання ГРД може збирати, перевіряти та аналізувати інформацію про суддю чи кандидата в судді та надавати цю інформацію ВККС. ГРД може подати ВККС негативний висновок, обґрунтований поважними причинами, про те, що суддя або кандидат у судді не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності. Якщо ВККС погоджується з негативним висновком ГРД, призначення чи просування по службі будуть неможливі або, відповідно, суддя повинен буде припинити свою діяльність чи запропонований Вищій раді правосуддя для звільнення.
42. Негативний висновок ГРД матиме два невідкладні наслідки: цей висновок має бути доданий до досьє судді чи кандидата в судді, і ВККС потребуватиме вищого кворуму (щонайменше 11 голосів), якщо захоче скасувати висновок ГРД про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності.<sup>51</sup> Відповідно до Закону Про судоустрій та процесуальних норм ГРД працює у складі чотирьох колегій по п'ять членів у кожній. Згідно з процесуальними нормами колегія вважається кваліфікованою, якщо на засіданні присутні три члени ГРД. Рішення колегії вважається прийнятим, якщо за нього проголосували щонайменше три члени ГРД.
43. ГРД прийняла постанову, якою встановлюються процесуальні норми ГРД, її палат та її координаторів, з особливим наголосом на збиранні інформації та поданні думок. ГРД використовує передбачену законом можливість для запуску вебсайту<sup>52</sup>, на якому кожен може подати інформацію про суддю і де публікується інформація про суддів і результати проведеної ГРД експертизи. ГРД має право делегувати представника для участі у засіданнях ВККС щодо кваліфікаційного оцінювання.
44. Під егідою ВККС створено Національну школу суддів України (НШСУ)<sup>53</sup>, яка здійснює свою діяльність відповідно до ЗССС і затвердженого ВККС статуту. Ректора та проректорів призначає ВККС. НШСУ є державною установою з особливим статусом у системі судової влади, яка має забезпечувати підготовку висококваліфікованих кадрів для системи судової влади та здійснювати дослідницьку та наукову діяльність.
45. Найважливішим завданням НШСУ є проведення 12-місячної початкової підготовки кандидатів у судді між конкурсним і кваліфікаційним іспитами. НШСУ також проводить навчання без відриву від виробництва, а також навчання, яке було призначено в межах дисциплінарного провадження щодо судді як санкція. НШСУ також проводить дослідження у сфері вдосконалення судової системи,

<sup>49</sup> Заключні та перехідні положення, пункт 50 ЗССС

<sup>50</sup> Стаття 87 ЗССС

<sup>51</sup> Стаття 88, пункт 1 ЗССС

<sup>52</sup> Стаття 87, пункт 6 ЗССС

<sup>53</sup> Стаття 104, 105 ЗССС

статусу суддів, судочинства і надає науково-методичну підтримку функціонуванню судів, ВРП та ВККС, в тому числі в розробці матеріалів для різних вступних і кваліфікаційних іспитів.

### III. ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ТА СТАТУС-КВО

46. Після Революції Гідності 2013–2014 років Україна перебуває на шляху до забезпечення незалежності, безсторонності та цілісності системи правосуддя. Було прийнято декілька законів, спрямованих на підвищення довіри до судової системи через усунення тих осіб, яким бракує доброчесності чи професійних компетенцій: Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», Закон «Про очищення влади», Закон «Про забезпечення права на справедливий суд».
47. Поправками до Конституції України від 2016 році було введено вимогу про одноразове кваліфікаційне оцінювання всіх чинних суддів та закладено основу для нової редакції Закону «Про судоустрій та статус суддів», яка поліпшила дисциплінарні процедури та створила конкурентну, прозору і засновану на службових заслугах систему призначення суддів і їх підвищення. Для підвищення довіри до системи було запроваджено участь громадянського суспільства через створення ГРД.
48. Також було запроваджено багато антикорупційних заходів, таких як покращене декларування майна, декларування конфлікту інтересів, а також посилено чи створено нові органи боротьби з корупцією, такі як Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний суд (ВАК).
49. Попри всі ці зусилля, зміни були певною мірою заблоковані як у системі правосуддя, так і за її межами, і через деякі серйозні підозри навіть були розпочаті кримінальні розслідування щодо осіб, які працюють у судовій системі.
50. Відповідно до зобов'язань України перед Європейським союзом і Міжнародним валютним фондом швидко були прийняті нові правові положення. Були створені два допоміжні органи: Рада з питань етики та Конкурсна комісія, які повинні перевіряти, чи відповідають кандидати, які бажають стати членами ВРП або ВККС, критеріям. Лише ті кандидати, які успішно пройшли цю перевірку, а отже був запропонований цими органами, можуть бути призначені / обрані компетентними органами. У жовтні 2019 року, в день набрання чинності Законом 193-ІХ, повноваження членів ВККС були припинені<sup>54</sup>, а всі відповідні процедури зайшли в глухий кут, що тривало до червня 2023 року, поки не були обрані та призначені нові члени ВККС.
51. До того ж Раді з питань етики також було доручено протягом шести місяців оцінити, чи відповідають діючі члени ВРП критеріям доброчесності та професійної етики. Після того, як у лютому 2022 року була створена та розпочала свою діяльність Рада з питань етики, 12 членів подали у відставку, і лише четверо членів, що залишились, пройшли оцінювання, а троє з них успішно. ВРП втратила свою компетенцію, оскільки в ній було менше ніж 15 членів, що є необхідним мінімумом, який передбачений законом для функціонування ВРП. ВРП відновила свою роботу в січні 2023 року, коли було обрано достатню кількість нових членів, і вони склали присягу.
52. Глухий кут у діяльності ВРП протягом майже року, й аналогічна ситуація у ВККС, що тривала протягом трьох років, посилили проблеми судової системи. На кінець 2022 року в судах, які досі працювали (декілька судів довелося закрити через війну та окупацію), були вакантними 1840 посад суддів (1210 у місцевих судах, 581 в апеляційних судах, 31 у вищих спеціалізованих судах та 18 у Верховному Суді).
53. У 2022 році надійшло 3263 нові дисциплінарні скарги (після 10 044 у 2021 році). Кажуть, що відставання накопичилося ще раніше. Відповідно до рекомендації Венеціанської комісії про те, що Службу дисциплінарних інспекторів необхідно створювати лише після завершення разової перевірки діючих членів Верховного

<sup>54</sup> Заключні положення Закону 193-ІХ пункт 2

Суду<sup>55</sup>, кроки з проведення необхідного конкурсу можуть розпочатися не раніше липня 2023 року. Тож дисциплінарна служба не створена, і нові процесуальні норми, в яких дисциплінарні інспектори відіграють центральну роль, застосовувати неможливо.

54. Не вдалося внести зміни до низки підзаконних актів (положення про порядок складання іспиту та метод оцінки його результатів, порядок і методика кваліфікаційного оцінювання, показники, критерії, положення про порядок заповнення вакансій тощо), не вдалося затвердити додаткові необхідні матеріали для оцінювання.
55. До закінчення строку повноважень свого члена ВККС успішно провела два тури конкурсу на посаду судді Верховного Суду і знову оголосила конкурс на посаду судді першої інстанції. Кваліфікаційне оцінювання після іспиту у цьому конкурсі було перервано. Оцінка решти 368 кандидатів ще не завершена. Також виникла перерва у конкурсах до Вищого суду з питань інтелектуальної власності (60 кандидатів на 21 посаду) та апеляційної палати Вищого суду з питань інтелектуальної власності (38 кандидатів на 9 посад). Були подані заяви від 2208 осіб на 346 вакантних посад в апеляційних судах, проте розгляд за ними досі не розпочався.<sup>56</sup>
56. На кінець березня 2023 року в резервному переліку на посаду судді значилося 214 осіб, і вони досі не призначені. 325 суддів, які пропрацювали суддями протягом п'яти років, були змушені припинити свою роботу, оскільки їх випробувальний строк тривалістю 5 років закінчився, а подальші кроки щодо їх просування не робилися.<sup>57</sup>
57. Судді 2009 року зареєструвалися для проходження одноразового кваліфікаційного оцінювання, яке було введено законодавчими поправками 2016 року.<sup>58</sup> До кінця березня 2019 року лише 2409 із приблизно 5700 діючих суддів взяли участь у цьому оцінюванні.
58. Одним з наслідків також стало те, що не було можливості скликати з'їзд представників неурядових організацій для обрання нової ГРД, а строк повноважень попередньої закінчився в грудні 2020 року.
59. Війна ще більше посилила проблеми, скоротивши наявні ресурси, ускладнивши загальну комунікацію, включно зі скликанням засідань, і збільшивши кількість необхідних переведень суддів.

---

<sup>55</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2021)018, пункти 68 та 76

<sup>56</sup> Звіт ВККС із числовими показниками за 2022 рік

<sup>57</sup> Там само

<sup>58</sup> Там само

## IV. ОЦІНЮВАННЯ ТА МОЖЛИВІ ЗАХОДИ

### а) Загальні міркування та відправна точка

60. Консультант згоден з низкою оцінок Ради Європи про те, що загалом правова база в тому вигляді, в якому вона існує зараз, і як вона описана вище, відповідає європейським стандартам і не потребує фундаментальних змін. За останні десять років були значно вдосконалені закони, що регулюють організацію судової системи, її суб'єктів та їх діяльність, а також закони, спрямовані на боротьбу з корупцією та її запобіганню.
61. Ця позитивна оцінка не повинна перешкоджати розгляду подальших поліпшень, які могли б зробити роботу системи більш плавною та ефективною. Слід докласти зусиль, щоб уникнути будь-якого блокування функціонування судових органів у майбутньому. І останнє, але не менш важливе: слід переглянути необхідність створення такої кількості органів судового врядування (самоврядування).
62. Участь трьох рівнів органів суддівського (само)врядування — (1) двох органів зі змішаним складом, які визначають склад суддів, (2) окремого відповідального за ресурси органу, (3) органу, який представляє громадянське суспільство, та декількох допоміжних органів — це дуже специфічна конструкція, походження якої криється в історичних причинах. Недовіра до дійових осіб певних органів призвела до створення нових органів для обмеження чи контролю повноважень наявних. Зміна Конституції України з метою кращої раціоналізації та організації органів суддівського самоврядування в певний час була неможливою через широкий спектр різних позицій у парламенті. Внесення поправок в ту частину Конституції, яка стосується судової влади, у 2016 році вже стало великим кроком вперед.
63. Як підкреслювалося вище, основним рушійним моментом для більшості кроків у процесі реформ була спроба підвищити дуже низьку довіру громадськості до системи правосуддя. Прозорість і обґрунтованість судових рішень мають стати головними цілями, проте декілька разів деякі учасники системи знаходили лазівки чи інші засоби, які зводили нанівець ці зусилля. Цей досвід підтверджує, що першорядне значення мають не лише правові положення, а й їх застосування і воля тих, хто їх застосовує.<sup>59</sup>
64. Головна ідея нещодавніх реформ була дуже перспективною у цій частині. Забезпечення складу центральних органів суддівського врядування — ВРП та ВККС, до якого входитимуть особи, які заслуговують на довіру, також допоможе змінити ставлення громадськості до системи правосуддя. Позитивний досвід роботи з Громадською радою міжнародних експертів (ГРМЕ)<sup>60</sup> у процедурі призначення суддів Вищого антикорупційного суду дає впевненість у тому, що новостворена Рада з питань етики та Конкурсна комісія можуть змінити правила гри в управлінні судовою системою на шляху до ефективної та надійної системи захисту прав громадян України.
65. Стосовно подальших поліпшень можна розглянути довгострокові заходи, середньострокові заходи та заходи, які слід вжити невідкладно. В останніх можуть використовуватися наявні засоби та положення і немає потреби у законодавчих поправках. Середньострокові заходи вимагають певного обмірковування, обміну думками між зацікавленими сторонами, а іноді внесення змін до практики, підзаконних актів або навіть законодавства. Довгострокові зміни — це масштабніші зміни системи, юрисдикції, залучених органів. Вони мають бути включені в стратегічний план, а передбачувані зміни мають бути неквапними та не повинні дестабілізувати систему та ставити під загрозу правову безпеку.

<sup>59</sup> Висновок КРЕС № 1 (2001), пункт 6

<sup>60</sup> Стаття 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд»

## б) Невідкладні заходи

### ба) щодо ВККС

66. Зараз найбільш актуально заповнити вакансії в судах першої та другої інстанцій. У резервному переліку понад 200 кандидатів на посаду судді, їм слід відразу ж рекомендувати подати заявку на одну з вакантних посад. Період, протягом якого це можливо без проведення нового оцінювання, слід продовжити з трьох років на більш тривалий строк, а за потреби — ще раз.
67. Кандидати на посаду судді, які брали участь у вступному іспиті, не повинні проходити новий іспит, тобто перезапускати процес. Результати письмового тесту має встановлювати новий склад ВККС.
68. Зараз налічується 325 суддів, які вже виконували свою роботу протягом п'яти років, і оцінка з метою їх призначення має зводитися до мінімуму. Вони знають практику роботи суддів. Окрім перевірки доброчесності за допомогою збору інформації компетентних органів, може бути достатньо здійснити стислий огляд роботи за п'ятирічний період, запитавши думку голови відповідного суду та ознайомившись із досьє.
69. Слід розпочати новий конкурс на посаду судді суду першої інстанції та конкурс до апеляційних судів. Паралельно слід скликати з'їзд представників неурядових асоціацій для перезапуску ГРД.
70. Конкурси до нового Вищого суду з питань інтелектуальної власності та до його апеляційної палати мають поновлюватися на основі попередньої діяльності. Можна розпочати конкурс на формування другого складу ГРМЕ. Завдання щодо проведення кваліфікаційного оцінювання всіх діючих суддів можна продовжити, навіть якщо це (за належного застосування) може призвести до появи додаткових вакансій. **Тож заповнення вакансій у судах повинно мати пріоритет порівняно з оцінкою якості роботи діючих суддів.**
71. На цьому першому етапі заходів матиме сенс використовувати наявні підзаконні акти, які були прийняті попередньою ВККС, щоб якомога швидше відновити зупинену діяльність, хоча висловлювалися певні критичні зауваження щодо прийнятого ВККС Положення про процедуру та методик оцінювання кваліфікаційного оцінювання та засобів їх визначення. Міжнародне співтовариство дуже схвально відзначило оцінку двох конкурсів на право обійняти посаду одного з 200 суддів нового Верховного Суду, натомість деякі національні НУО висловлювали певні застереження, що деякі особи не повинні були проходити оцінку. Корисними для поліпшення у середньостроковій перспективі будуть поглиблений аналіз накопиченого досвіду та неупереджений обмін думками щодо критики та слабких сторін.
72. Декілька співрозмовників згадали ідею скоротити 12-місячне навчання кандидатів на посаду судді, що є засобом, який не вимагає зміни правових положень, оскільки закон дає ВККС можливість скоротити чи продовжити тривалість такого навчання<sup>61</sup>.
73. Водночас може бути важко швидко оцінити, чи не поставить ця пропозиція під загрозу якість майбутньої роботи суддів. Необхідна докладніша інформація про зміст навчання, а також про знання та навички, які, як можна очікувати, кандидати отримали раніше. Поточна вимога така, що кандидати повинні мати вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше п'яти років.
74. Освіта, отримана в університеті, має забезпечувати, щонайменше, теоретичні знання. Дедалі більше університетів намагаються також включити певний практичний досвід у дослідження, які вони проводять. Тож якість отриманих знань залежатиме від якості університетів. Є держави-члени з великою кількістю приватних університетів, де досить легко отримати свідоцтво без набуття

---

<sup>61</sup> Стаття 77, пункт 3 ЗССС

особливих знань. У деяких державах-членах<sup>62</sup> певний мінімальний результат підсумкового іспиту є критерієм для отримання дозволу стати кандидатом на посаду у судових органах.

75. Стосовно 5-річного відповідного практичного досвіду, то це, безумовно, інший аспект, який враховує, чи працювала людина там, де вимагалися регулярні контакти з судами (наприклад, адвокат захисту), чи в професії, де такі контакти не були звичною практикою (наприклад, державний службовець у міністерстві).
76. Можна також припускати, що теоретичні знання вже перевірила ВККС за результатами конкурсного іспиту, який переважно спрямований на зменшення великої кількості зацікавлених осіб до числа, з яким система зможе впоратися надалі (під час навчання учасники отримують плату). Кандидати повинні набрати щонайменше 75% від можливої кількості балів. Запитання і завдання на цьому іспиті можуть бути адаптовані так, щоб спонукати учасників спробувати отримати відповідний необхідний рівень знань до, під час підготовки до конкурсного іспиту, так що цю частину знань не потрібно буде отримувати під час навчання.
77. Проте КРЄС вважає, що навіть ті, хто має тривалий досвід роботи в судах, повинні мати мінімальну початкову судову підготовку, щоб забезпечити необхідні суддям навички, включно з проведенням слухань чи співбесід, прийняттям і мотивуванням рішень і, зрештою, що так само важливо, професійною поведінкою.<sup>63</sup>
78. Стосовно тривалості навчання, то деякі його частини також можуть замінюватися ІТ-інструментами. Програма HELP PE надає декілька онлайн-курсів, серед яких є також курс судової етики.<sup>64</sup> Ще один онлайн-курс судової етики був підготовлений глобальною мережею Організації Об'єднаних Націй щодо забезпечення доброчесності суддів<sup>65</sup>.
79. Схожі міркування можуть допомогти прискорити проведення конкурсу на посаду судді у вищому суді. І так само має велике значення, чи працював кандидат раніше суддею, або ж зовсім не має відповідного досвіду. Проекти рішень мають бути відомі тим, хто раніше був суддями. Перевірка спеціальних знань може потребуватися у тих, хто подає заявку на посаду у спеціалізованому суді, але знання, які необхідні у судах другої інстанції, повинні бути такими самими, як і в судах першої інстанції. Іншим варіантом може бути зміна звичайного способу оцінки суддів (загалом відповідно до європейських стандартів), через розгляд останніх результатів роботи судді. Це можна перевірити за судовим досьє, яке, в будь-якому випадку, вже є елементом конкурсу, і, можливо, через вивчення (випадково обраних) рішень відповідного судді.

#### бб) щодо ВРП:

80. Очевидно, що рішення про суддівський імунітет і рішення про тимчасове зупинення роботи судді в суді мають найвищий пріоритет, за якими йдуть рішення про призначення суддів.
81. У частині дисциплінарних питань, за якими ВРП розглянула безліч старих скарг, знадобиться стратегія їх розгляду. Тут, можливо, є сенс розглянути порядок роботи з незавершеними справами. Пріоритетними можуть бути серйозніші правопорушення, певну роль може відігравати стадія судового розгляду та ймовірність обмеження строку давності. У інших державах-членах РЕ, наприклад, у Сполученому Королівстві, таке визначення пріоритетів застосовується прокуратурою навіть у кримінальних справах, якщо робоче навантаження надмірне.

---

<sup>62</sup> наприклад, у Німеччині

<sup>63</sup> Висновок КРЄС № 4(2003), пункти 25 та 26

<sup>64</sup> <https://help.elearning.ext.coe.int>

<sup>65</sup> <https://elearningunodc.org>

82. Ще одним невідкладним завданням є конкурс на посаду дисциплінарного інспектора, хоча для більшої привабливості цієї посади можуть знадобитися деякі зміни до законодавства. Співрозмовники повідомили, що зацікавленість дієздатних осіб у цій посаді невелика. За потреби можуть вноситися поправки до режиму воєнного стану у частині, що стосується тимчасового зупинення конкурсів для державних службовців.

### в) Середньострокові заходи

#### ва) Внесення змін до законодавства:

83. Основною причиною поточного погіршення функціонування української судової системи останнім часом стала відсутність роботи ВККС більше ніж три роки та ВРП майже протягом року: перше через поспіхом прийняте законодавство, а друге — через бойкот і відставку членів ВРП на знак протесту проти нещодавнього введення перевірок доброчесності.
84. Є декілька причин, через які особи можуть втрачати членство в органі суддівського самоврядування, включно з їх хворобою, смертю, відстороненням від посади чи відставкою. Таке скорочення числа членів може створювати ситуацію, коли відповідний орган втрачає свою компетенцію. Повністю уникнути цього неможливо, але ймовірність виникнення такої ситуації простою можна знизити.
85. Щодо ВРП та ВККС закон передбачає, що у випадку, якщо вони можуть втратити відповідну компетентність через закінчення строку повноважень члена, такий її член має залишатися на посаді до призначення нового члена, але не більше трьох місяців. Венеціанська комісія навіть запропонувала розглянути випадок, коли ВККС одночасно залишає два і більше членів.<sup>66</sup> Такі положення можуть також передбачатися для інших відповідних органів суддівського самоврядування.
86. Також, на додачу до обрання / призначення членів органу, можна забезпечити достатню кількість обраних альтернативних членів, які можуть бути заміною, поки будь-який член буде відсутній (постійно чи до моменту призначення / обрання нового члена).
87. Ризик блокування роботи також можна знижувати, якщо замінити елементи органу не одночасно, а у межах свого роду системи ротації. Перехід до такої системи означатиме, що у певний момент часу строк дії мандата частини членів має бути подовжений або скорочений, що, безумовно, потребуватиме юридично-правової, а у разі ВРП навіть конституційної, поправки на цей перехідний період. Побічним ефектом такого положення може бути те, що може бути краще передати накопичений органом досвід його наступному складу. КРЄС рекомендує таку процедуру для заміни членів ради у судовій системі.<sup>67</sup>
88. Зрештою, як крайній захід можна використати передачу повноважень одного органу суддівського самоврядування іншому до тих пір, поки такий орган не відновить свою компетенцію. Взірцем такого рішення стала передача певних повноважень ВРП Голові Верховного Суду через режим воєнного стану на період, поки ВРП не мала компетенції.<sup>68</sup> У цьому варіанті слід враховувати, що повноваження органів судової влади повинні залишатися в межах судової системи і не передаватися іншим гілкам державної влади.
89. Порушення роботи судової системи також може викликатися навмисною затримкою певних необхідних дій, чого слід уникати. Певною мірою тут можуть

<sup>66</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2020)022, пункт 49

<sup>67</sup> Висновок КРЄС № 10(2007), пункт 35

<sup>68</sup> Закон 2128\_IX від 22.03.2022 р. та ін.

допомогти часові межі. На сьогодні більшість етапів процедури призначення суддів пов'язані з певними часовими межами.

90. Деякі вимоги до строків можна змінити у такий спосіб. Не існує часових меж, у яких суб'єкт, який має право призначати / обирати члена ВРП, повинен розпочати процедуру, і в яких він має обрати відповідного члена після отримання переліку перевірених кандидатів від Ради з питань етики. Так само відсутні часові межі для прийому та попередньої перевірки документів від кандидатів на вступ до ВККС. У такому випадку рішення щодо запропонованих кандидатур залишається на розсуд ВРП після отримання нею переліку від Конкурсної комісії. Також можуть розглядатися часові межі для прийняття рішень Радою з питань етики та для власне Конкурсних комісій і, можливо, також для висунення кандидатів на членство у Раді з питань етики чи в Конкурсній комісії у їх наступних складах.
91. Під час введення часових меж слід звернути увагу на те, щоб вони були реалістичними та справедливими.
92. Щодо вакансій у ВРП можна розглянути можливість доручити розпочати конкурсну процедуру для повторного заповнення відповідної вакансії власне ВРП, а не органу, який відповідає за вибори / призначення нового члена. Далі вона доручить відповідному органу з обрання / призначення скликати необхідну конференцію чи нараду відповідно протягом заданого (реалістичного) строку після цього.
93. Відмінності в тлумаченні та застосуванні критеріїв оцінювання кандидатів також перешкоджають безперервності та оперативності процедури, а також її юридично-правовій визначеності. Це також створює підґрунтя для можливих непотрібних і нерелевантних розслідувань і затримок прийняття остаточного рішення. Тож неодноразово висловлену рекомендацію включення більше в закон, аніж у підзаконні акти, слід переглянути, але передусім необхідно ще раз перевірити підзаконні акти та в цьому розумінні теж.
94. ВККС та ГРД мають докласти зусиль для того, щоб знайти точки перетину. У Положення про процедуру та методичку критеріїв кваліфікаційного оцінювання та засобів їх визначення, що було прийняте ВККС у 2018 році, є підкритерії, а також Рішення ГРД про показники для визначення невідповідності суддів і кандидатів у судді критеріям доброчесності та професійної етики, яке ґрунтується на Етичному кодексі, прийнятому з'їздом суддів у лютому 2013 року, та бангалорських принципах поведінки суддів.<sup>69</sup>
95. Безумовно, це буде кроком вперед, якщо критерії, які обидва органи використовують як основу для своїх відповідних перевірок, тлумачитимуться однаково. Це не змінить того факту, що сфера розслідувань з боку ГРД є обмеженою. ГРД доручено оцінювати професійну етику та доброчесність, а не правильність судових рішень<sup>70</sup>.
96. **Також зрозуміло і відповідає європейським стандартам те, що, хоча участь громадянського суспільства може зробити свій внесок і надати додаткову інформацію, і є цінною, рішення покладається винятково на відповідальність компетентного органу<sup>71</sup>. Також очевидно те, що негативний висновок має ґрунтуватися на перевірених інформації. Тому може бути доцільно чітко роз'яснити ці вимоги у законі.**
97. Відповідну поправку до закону також можна використати для зміцнення потенціалу ГРД. Певні фінансові винагороди членам і деякому допоміжному персоналу можуть бути корисними та сприяти найвищій якості роботи ГРД. Можна передбачити, щоб представники ВККС і ГРД, спільно з іншими

<sup>69</sup> Бангалорські принципи поведінки суддів, Резолюція Економічної та соціальної ради ООН 2006/23, схвалена Генеральною асамблеєю ООН 2200 А (XXI)

<sup>70</sup> Під час подій на Майдані існувала принципова розбіжність у думках щодо рішення деяких суддів

<sup>71</sup> Висновок КРЕС № 17(2014), пункт 38

- зацікавленими сторонами, спільно розробили керівництво, яке можна порівняти з коментарем до бангалорських принципів<sup>72</sup>.
98. Попередній досвід застосування цього правового положення, за яким регулювання способу, у який ГРД бере участь у функціонуванні ВККС, делегується ВККС, виявився проблематичним. Розпочалися дебати щодо документів і того, які документи мають спрямовуватися до ВККС. Це призвело до конфліктів і напруженості, внаслідок чого ГРД у її першому складі було відсторонено від добору суддів. Тому рекомендується, щоб після консультацій між ВККС та ГРД участь останньої була точніше регламентована у власне законі.
  99. У своєму аналізі одноразової оцінки діючих суддів (кваліфікаційного оцінювання) НУО висловили певне занепокоєння щодо практичного застосування результатів оцінювання, яке було проведене до квітня 2019 року.<sup>73</sup>
  100. Представники НУО сумніваються в ефективності оцінювання, оскільки з 2409 суддів, які взяли у ньому участь, лише 156 були рекомендовані до звільнення через те, що половина з них не пройшла навіть іспит, а решта — співбесіду. Іспит не показує необхідного рівня, тому що майже всі успішно його склали.
  101. НУО вважають, що законність джерел походження матеріальних благ, які не були доведені відповідним суддею, розглядалася довільно; що співбесіди проводилися занадто поспішно й у великій кількості за один день; що результати оголошувалися лише із зазначенням набраних балів, але не конкретної справи, яка отримала певну кількість балів.
  102. Питання, пов'язані з психологічним тестуванням суддів, розглядалися досить критично, причому представники НУО заявили про неадекватність запитань для тестування і про повну відсутність прозорості процедури. Останнє повідомив також консультант. Скасування психологічного тестування могло заощадити час і гроші, а також не зменшило б базу для отримання точного результату оцінювання.
  103. Інші згадані вище питання, які були підняті НУО, заслуговують щонайменше певного розгляду у частині можливих змін процедури оцінювання.

#### вб) Використання ІТ органами управління

104. Оскільки багато зацікавлених сторін перебувають у спільному робочому потоці, причому одні використовують результати роботи інших у межах системи суддівського самоврядування в Україні, першочерговим завданням має стати забезпечення доступності ІТ-засобів для всіх таких взаємодій. Це має додаткове значення у складній ситуації, що спричинена війною. Відтак, режим воєнного стану вже розширив загальну сферу використання ІТ-комунікацій.
105. Втім ширше використання ІТ у документообігу, в обміні документами між зацікавленими сторонами та залученими сторонами, у будь-який час прискорює процедури, зменшує обсяг роботи та підвищує її прозорість.
106. Центральне значення для здійснення правосуддя мають судові досьє. Вони мають збиратися у базі даних, де дані мають бути доступні всім, хто цього потребує, як для цілей оцінювання, для дисциплінарних процедур, зі статистичних міркувань, так і зокрема для виявлення потреб і розподілу ресурсів. Тож надані документи мають зберігатися не у вигляді відсканованих копій, а у форматі, який робить можливим опрацювання даних.

---

<sup>72</sup> Коментар УНЗ ООН до бангалорських принципів поведінки суддів, розроблений групою з питань доброчесності суддів

<sup>73</sup> Кваліфікаційне оцінювання суддів, стислий виклад проміжних результатів, опублікований Центром політики та правових реформ, Фондом «DEJURE» та Всеукраїнською асоціацією «Автомайдан»

107. ІТ можуть надавати особливі можливості органам суддівського самоврядування, зокрема з'їздові суддів. Зараз з'їзд суддів — це з'їзд делегатів. Сучасне застосування ІТ-інструментів здатне зробити можливою безпосередню участь усіх суддів. У минулому велися дискусії про те, що на вибори під час з'їзду суддів міг впливати невинуватий тиск на делегатів. Таку небезпеку можна знижувати внаслідок використання інформаційних технологій.
108. Звісно, оскільки це необхідно для будь-якого застосування ІТ, велика увага має приділятися заходам захисту даних, аспектам безпеки та ефективного захисту від крадіжки та неправомірного використання даних.

г) Довгострокові заходи

га) Правова визначеність і стабільність законодавства

109. Як згадувалося вище, судова система України перебуває в стані постійних змін уже понад десять років. Були створені нові органи, і введені нові процедури, пов'язані з функціонуванням цих органів. Поправки до Конституції України, що були внесені у 2016 році, заклали основу для нової організації системи правосуддя і для більш незалежної та підзвітної судової влади, що з кожним кроком реформ наближало українську судову систему до відповідних стандартів Ради Європи.
110. Хоча такі зрушення виявилися успішними, вони також посилили відчуття незахищеності через швидкі зміни. Це також поставило під загрозу довіру до судової системи. Швидкі зміни не дають змогу прозоро оцінити корінь деяких проблем: є це результатом попереднього помилкового регулювання, новою проблемою чи зміною, характерною лише для перехідного періоду. В Україні за останній час один перехідний період збігся з перехідним періодом наступної реформи, не давши можливості по-справжньому вивчити вплив попередньої реформи, її плюси та мінуси і зробити висновки на підставі такого аналізу. Поспішні зміни не можуть бути основою, на якій можна будувати суспільну довіру. Стабільна ситуація необхідна для того, щоб зрозуміти, чи є ефективними нещодавно впроваджені системи чи положення.
111. Венеціанська комісія заявила у своєму дослідженні: «Чіткість, передбачуваність, послідовність і погодженість законодавчої бази, а також стабільність законодавства є основними проблемами для будь-якого правового порядку, заснованого на принципах верховенства права». <sup>74</sup> Існує чіткий зв'язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до судової системи може зростати лише в межах стабільної системи. Передусім слід підкреслити, що справжня реформа та трансформування судової системи — це тривалий і виснажливий процес. Видимі та швидкі рішення можуть бути непомітними, а позитивні елементи можуть виявлятися лише згодом. Схожі міркування поділяє й Венеціанська комісія, яка включає стабільність і послідовність закону до елементів правової визначеності серед критеріїв держави, яка керується принципом верховенства права.
112. Стосовно ситуації в Україні Венеціанська комісія пояснила у 2019 році таке: «Довіра до судової системи може зростати лише в межах стабільної системи. У той час як судові реформи в Україні вважаються необхідними для підвищення суспільної довіри до судової системи, поточна інституційна нестабільність, коли реформи йдуть за зміною політичної влади, також може зменшувати довіру громадськості до судової системи як незалежного і неупередженого інституту». <sup>75</sup>
113. Тож подальші міркування, що викладені у цьому документі, не є пропозиціями невідкладних змін, а швидше показують, що у майбутньому, коли створена на сьогодні система за декілька років збалансується та виконає своє завдання, може відбутися її спрощення та раціоналізація. Ці рекомендації можуть

<sup>74</sup> Венеціанська комісія, дослідження CDL-RoL(2016)007, розділ II B, пункт 4

<sup>75</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2019)027, пункт 17

включатися в довгострокову стратегію, інструмент, який Венеціанська комісія декілька разів згадувала у своїх висновках щодо України, де вона заявляла про необхідність застосування цілісного підходу до судових реформ.<sup>76</sup>

#### гб) ВРП та ВККС як два органи, що визначають роботу суддів

114. Існують два органи суддівського самоврядування, які є центральними інститутами виконання процедур, пов'язаних з роботою суддів (призначення, просування по службі, переведення, дисциплінарні питання, оцінювання та звільнення): ВРП, яка є конституційним органом, заснованим статтею 131 Конституції України, та ВККС, яка є органом, заснованим ЗССС на підставі тієї ж самої статті Конституції.
115. Причину, через яку відповідальність за роботу суддів покладено на ці два органи, найкраще пояснює Венеціанська комісія, яка заявила таке: «ВККС є історичним реліктом того часу, коли через конституційні обмеження вважалося, що ВРП буде важко реформувати».<sup>77</sup> Існувала певна недовіра до тодішньої ВРП та думка, що залучення другого органу, який складається з нових людей, не тих, що працюють у ВРП, може підвищити довіру до обох органів та їх завдань. Втім пізніше також виникли критичні дискусії, що стосуються роботи членів ВККС.
116. Відповіддю на критику стало повне оновлення ВККС, оцінювання діючих членів ВРП, а також створення Ради з питань етики та Конкурсної комісії, щоб гарантувати, що членами цих двох органів можуть бути обрані / призначені лише надійні особи.
117. Якщо нещодавня реформа виявиться успішною, кожен з членів ВРП та ВККС зможе ідеально виконувати свої завдання, а той аргумент, що необхідні два органи, щоб гарантувати дотримання юридично-правових вимог до рішень про роботу суддів, зникне.
118. Це може стати аргументом для розпуску ВККС та передачі всього обсягу її діяльності в тому, що стосується роботи суддів, ВРП; зрушенням, у якому Венеціанська комісія передбачає таке: «У своїх численних висновках Венеціанська комісія наполягала на тому, що система суддівського управління має бути погодженою, та рекомендувала спростити систему структуру органів судового апарату в Україні, особливо в тому, що стосується паралельного існування ВРП, яка є конституційним органом, і ВККС, яка засновується лише на підставі вимог законодавства» та «У довгостроковій перспективі може передбачатися приєднання ВККС до ВРП».<sup>78</sup>
119. Таке приєднання може скоротити деякі процедури та зняти необхідність певних процесуальних кроків. Водночас необхідно враховувати, що обидва суб'єкти мають у своєму розпорядженні численний та досвідчений персонал, а також інші ресурси, які також необхідно буде об'єднати, і які потребуватимуть ретельного планування.

#### гв) РСУ, ВРП, ДСАУ, їх взаємодія

120. Можливі реформи між трьома рівнями органів суддівського самоврядування України з використанням можливостей, що забезпечуються внаслідок інформаційних технологій, розглядалися вище. У будь-якому випадку центральним органом, який буде за це відповідальним, має залишатися РСУ.
121. Стаття 130-1 Конституції України покладає на суддівське самоврядування завдання «захищати професійні інтереси суддів та розв'язувати питання внутрішньої діяльності судів». Тож у Законі «Про судоустрій і статус суддів» у розділі, присвяченому самоврядуванню, перелічуються три органи, які складаються лише з суддів.

<sup>76</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2022), пункти 6, 13 і далі

<sup>77</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2019)027, пункт 17

<sup>78</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2019)027, пункти 17 та 82

122. Втім ВРП зі змішаним складом також має гарантувати незалежність судової влади, але у членстві у ній також враховується думка інших частин суспільства. Це також важливо, оскільки наявність незалежної судової системи та балансу сил відповідає правам та інтересам кожного в демократичному суспільстві.
123. Як зазначає КРЕС у своїх висновках щодо судових рад<sup>79</sup>, стандартної моделі судової ради не існує, і повноваження можуть досить сильно відрізнятись. Так само існують відмінності у тому, як здійснюються вибори членів судових рад, і якщо асамблея / конференція суддів, яка здійснює нагляд за цими виборами, має постійний орган, схожий до РСУ в Україні, на цей орган покладаються відповідні завдання. Як наслідок, має існувати розподіл різних адміністративних завдань між відповідним органом самоврядування та судовою радою, коли існують обидва органи.
124. Незалежність суддів також може порушуватися через брак ресурсів. Тож організація належного управління ресурсами також відповідає «професійним інтересам суддів». Бюджетні рішення опосередковано впливають на незалежну роботу суддів і тому становлять для них інтерес. ДСАУ уповноважена виконувати всі бюджетні завдання (складання, пересилання, подання та виконання бюджету для судової влади). ВРП несе відповідальність за свій власний бюджет. ДСАУ приймає та впроваджує не лише бюджетні аспекти, але й більшість інших адміністративних рішень. Директора і заступників директора призначає ВРП, яка також має брати участь у прийнятті деяких інших рішень.
125. Виникає питання про те, наскільки відокремленою має бути ДСАУ як від ВРП (органу управління в українському законодавстві), так і від РСУ (органу самоврядування в українському законодавстві), зважаючи, що ДСАУ відіграє вирішальну роль у питаннях визначення схеми судоустрою / судів, укомплектування штатів судів, збору судової статистики, розподілу навантаження в судах тощо.
126. У будь-якому разі, рекомендується пильніше розглядати оптимальність розподілу обов'язків у цих широких сферах управління між органами самоврядування, в тому числі розглядати, чи є необхідними всі органи для забезпечення найкращих інтересів підтримки судової влади й незалежного виконання нею своїх обов'язків. Але для цього знадобиться набагато глибше розуміння наявних структур і процесів.
127. Вище згадувалися можливості, які може надавати органам суддівського самоврядування належне використання ІТ. Загалом, використання інформаційних технологій судовими органами може стати центральним у роботі суддів. У такий спосіб участь РСУ тут може дуже добре відповідати тій ролі, яку Конституція відводить органам суддівського самоврядування. КРЕС також вітає участь у цьому суддів.<sup>80</sup>
128. Підготовка суддів без відриву від виробництва становить першорядний інтерес для суддів з точки зору надання їм знань, необхідних для відправлення правосуддя, і у зв'язку з їхнім обов'язком оновлювати свої знання та навички. Тож РСУ також може відповідати за ці інтереси суддів і мати право голосу з цих питань. КРЕС підтримує важливу роль суддів в організації відповідного навчання<sup>81</sup>.
129. НШСУ заснована відповідно до законодавства як національна установа з особливим статусом під егідою ВККС. Можна вважати, що в майбутньому РСУ зможе взяти на себе цю загальну функцію, відповідно до чого також має передбачатися участь РСУ у навчанні без відриву від виробництва.

---

<sup>79</sup> Висновок КРЕС № 10(2007), пункти 5 та 41–47, Висновок КРЕС № 24(2021), пункти 19 та 25.

<sup>80</sup> Висновок КРЕС 14, пункти 32 та 36

<sup>81</sup> Висновок КРЕС № 4 (2003), пункт 16

## гг) ГРД та участь громадянського суспільства

130. Після Революції Гідності 2014 року реформа правосуддя в Україні значною мірою здійснюється силами громадянського суспільства. Є досить багато НУО, які роблять свій внесок у реформування, беручи участь у розробці нового законодавства, контролюючи його застосування та звітуючи про моніторинг. ГРД була створена для того, щоб дати громадянському суспільству офіційні підстави для сприяння очищенню судової влади. Вона дає можливість розширити спектр інформації для компетентних органів і водночас сприяє прозорості процедур.
131. Можна стверджувати, що в довгостроковій перспективі, коли недавні зміни до законів про судову владу та зусилля щодо боротьби з корупцією призведуть до успішного очищення системи, потреба у ГРД зникне. Досвід інших держав-членів Ради Європи показав, що участь громадськості у доборі суддів сприяла прийняттю рішень, а відтак зміцненню довіри до системи загалом.<sup>82</sup>
132. У своєму останньому висновку про судові ради КРЕС рекомендує, щоб до складу ради також могли входити несудові члени, що забезпечує різноманітне представництво суспільства, знижуючи ризик корпоративізму.<sup>83</sup> Це також відповідає позиції Європейської мережі судових рад (ЄМСР).<sup>84</sup>
133. У ході недавніх дебатів щодо підготовки Закону України «Про внесення змін щодо удосконалення порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсних засадах» знову виникло питання про участь представників громадянського суспільства. Обговорювалося навіть питання про те, чи повинно громадянське суспільство бути представлено повноправним членом у новоствореному конкурсному органі, Дорадчій групі експертів (ДГЕ).<sup>85</sup> Венеціанська комісія не відкинула це, але вирішила обмежити роль громадянського суспільства так, як це визначено для ГРД.
134. Певні зацікавлені сторони в Україні відзначили, що думка громадянського суспільства також відіграла позитивну роль у роботі Ради з питань етики, яка була прийнята як дуже плідна. Представники громадянського суспільства підтримали роботу Рад з питань етики у виконанні їхнього завдання щодо «збору, перевірки та аналізу інформації про кандидата на посаду члена Вищої ради правосуддя, зокрема..... інформацію, отриману від фізичних та юридичних осіб....., яка необхідна для здійснення повноважень Ради з питань етики».<sup>86</sup> Рада з питань етики активно заохочувала громадян надавати інформацію про кандидатів, а також запровадила на своєму вебсайті електронну форму, яку громадяни використовуватимуть для поширення такої інформації. Міжнародні члени Ради з питань етики підтвердили, що всю інформацію було взято до уваги.
135. Немає сумнівів, що ГРД, з необхідними поправками до відповідного закону та підзаконних актів, про що йшлося вище, та з удосконаленням своєї практики, має продовжувати виконувати передбачені законом завдання.
136. Але в довгостроковій перспективі ідея включити одного чи декількох представників громадянського суспільства до ВРП як її членів вимагатиме внесення змін до Конституції. Також може розглядатися потенційне збільшення числа суддів у цьому органі. Щодо участі представників громадянського суспільства в ДГЕ висувався контраргумент, який стосувався труднощів у пошуках способу визначення відповідного представника громадянського суспільства для цієї мети. Це може не стосуватися судової системи, де є досвід добору членів ГРД, який здійснювався уже двічі.

<sup>82</sup> Сполучене Королівство, Литва, Бельгія

<sup>83</sup> Висновок КРЕС 24, пункт 20

<sup>84</sup> Звіт ЄМСР про несудових членів у суддівському управлінні

<sup>85</sup> Венеціанська комісія, Висновок CDL-AD(2022)054, пункти 33–35

<sup>86</sup> Стаття 9-1, пункт 20, підпункт 4, ЗВРП

## V. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

137. Після тривалих спроб створити надійну систему правосуддя нещодавні поправки до законодавства можуть давати надію на успішний результат. Вони пропонують систему, яка допомагає забезпечити більше довіри до органів суддівського самоврядування ВРП та ВККС, і початок їх роботи може стати відповіддю на необхідність усунення досі наявних недоліків у судовій системі загалом.
138. Зараз найактуальнішою проблемою в судовій системі є велика кількість вакансій у судах першої інстанції та апеляційних судах. Заповнення цих вакансій має бути пріоритетним завданням.
139. Слід якомога ефективніше використовувати пул кандидатів з резервного переліку, кандидатів, кваліфікаційний іспит яких перервався, і тих, які вже працювали суддями протягом п'яти років протягом попереднього випробувального строку.
140. Необхідно розглянути питання скорочення 12-місячного строку підготовки кандидатів у судді. Також може бути доречно диференціювати програми підготовки залежно від знань та досвіду, яких кандидати набули раніше. Схожі міркування можуть визначати конкурс на суддів апеляційних судів.
141. Для прискорення процедури заповнення суддівських вакансій, у тому числі в органах суддівського самоврядування, слід встановити додаткові часові межі для певних етапів процедури добору. Задля уникнення ситуацій зупинки функціонування ВРП та ВККС у майбутньому може бути доречно передбачити заміну членів, щоб строк повноважень відповідних членів починався в різний час, або щоб, у разі зупинки, як останній варіант, здійснювати передачу повноважень іншому органу в межах судової системи.
142. Точніші визначення та роз'яснення в законі та підзаконних актах можуть сприяти швидшому виконанню різних процедур оцінювання.
143. Інформаційні технології мають відкрити можливість для легкого обміну даними між органами суддівського самоврядування, а наявні в базах дані можуть полегшити їх використання і так сприяти швидшому прийняттю рішень щодо оцінювання, дисциплінарних процедур або відправлення правосуддя у межах системи. Вони також можуть відіграти певну роль у зміцненні потенціалу суддів та їхніх органів самоврядування.
144. Як важливий інструмент завоювання довіри до судової влади, швидко має бути відновлена робота ГРД, а правила процедури ГРД та її співпраця з ВККС мають бути вдосконалені та забезпечені ресурсами.
145. В інтересах стабільності законодавства та правової визначеності не слід робити жодних фундаментальних змін в юрисдикції та існуванні органів суддівського самоврядування до завершення недавніх реформ і стабілізації довіри до нової системи. Пізніше можна розробити концепції та стратегії реформи для об'єднання ВРП та ВККС, для прийняття рішень щодо адміністративних функцій у частині належного розподілу ресурсів, а отже ролі ВРП та РСУ, та для точнішого визначення ролі громадянського суспільства у частині процедури добору суддів.