



# ОЦІНКА ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО ВРЯДУВАННЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ

Аналітичний звіт

2026

**Автори: Ірина Шаровська, Іван Городиський**

Публікація підготовлена Центром Дністрянського у рамках проекту “Оцінка функціональної ефективності органів суддівського врядування та самоврядування” у межах гранту, наданого Проектом ЄС «Право-Justice», що імплементується Expertise France. Її зміст є виключною відповідальністю Центру Дністрянського і не обов’язково відображає позицію Європейського Союзу.

© ГО “Центр Дністрянського”

# Зміст

<b>Вступ</b> .....	<b>4</b>
<b>Методи дослідження</b> .....	<b>5</b>
<b>Розділ 1. Реформування органів суддівського врядування і самоврядування як вимога європейської інтеграції України</b> .....	<b>6</b>
<b>Розділ 2. ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ</b> .....	<b>8</b>
2.1. Становлення та функції Вищої ради правосуддя.....	<b>8</b>
2.2. Вища рада правосуддя на поточному етапі.....	<b>10</b>
2.3. Виклики і рекомендації.....	<b>13</b>
<b>Розділ 3. ВИЩА КВАЛІФІКАЦІЙНА КОМІСІЯ СУДДІВ УКРАЇНИ</b> .....	<b>17</b>
3.1. Передумови створення та статус ВККСУ.....	<b>17</b>
3.2. Вища кваліфікаційна комісія суддів України на поточному етапі.....	<b>18</b>
3.3. Виклики та рекомендації.....	<b>20</b>
<b>Розділ 4. ЩОДО ПЕРЕТИНІВ ФУНКЦІЙ ВРП ТА ВККСУ</b> .....	<b>23</b>
4.1. Загальний огляд.....	<b>23</b>
4.2. Рекомендації.....	<b>25</b>
<b>Розділ 5. РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ</b> .....	<b>27</b>
5.1. Статус і передумови створення.....	<b>27</b>
5.2. Поточний стан і виклики.....	<b>28</b>
5.3. Рекомендації.....	<b>29</b>
<b>6. ДЕРЖАВНА СУДОВА АДМІНІСТРАЦІЯ</b> .....	<b>31</b>
6.1. Статус та передумови створення ДСА.....	<b>31</b>
6.2. Виклики діяльності ДСА.....	<b>33</b>
6.3. Рекомендації.....	<b>35</b>
<b>7. НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ</b> .....	<b>37</b>
7.1. Статус та передумови створення НШСА.....	<b>37</b>
7.2. Виклики діяльності НШСУ.....	<b>38</b>
7.3. Рекомендації.....	<b>40</b>
<b>ДОРОЖНЯ КАРТА РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗА ПІДСУМКАМИ ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ</b> .....	<b>42</b>

## Вступ

Судова реформа залишається однією із головних передумов на шляху до європейської інтеграції України. Проте вимірювання її результативності не обмежується лише оновленням кадрів або змінами у структурі органів правосуддя. Ключовим індикатором успішності реформи є зростання ефективності як здійснення правосуддя, так і управління судовою системою в цілому.

Європейські стандарти, в тому числі Європейська хартія про статус суддів 1998 року, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2010)12, висновки КРЕС №10 (2007) і №24 (2021) тощо, передбачають існування різних моделей організації суддівського врядування та самоврядування, за обов'язкової умови чіткого розмежування повноважень і відсутності конкуруючих центрів впливу. Так, у більшості країн-членів Європейського Союзу функціонує один ключовий орган – судова рада, хоча можливе існування допоміжних органів або взаємодія з іншими владами щодо окремих питань; водночас допустимі й моделі з кількома органами, якщо їхні функції не дублюються та всі вони спільно забезпечують незалежність суддів, ефективність правосуддя та узгоджене формування політики судової влади.

У рамках чинної структури судової влади України функціонує декілька спеціалізованих органів, суддівського врядування та самоврядування: Вища рада правосуддя та Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Рада суддів та З'їзд суддів України, Державна судова адміністрація України, Національна школа суддів. Кожен із них виконує власну роль в адмініструванні, самоврядуванні, доборі та дисциплінарному нагляді за суддями. Упродовж останніх років ці інституції пройшли суттєве оновлення, що дозволило вирішити чимало проблем, накопичених у попередні періоди.

Проте, попри досягнутий прогрес, управління судовою системою продовжує зіштовхуватися з проблемами дублювання повноважень, неузгодженістю функцій та низьким рівнем інституційної взаємодії. Це доводить необхідність подальшого реформування з урахуванням конституційних принципів, міжнародних стандартів і зобов'язань, а також вимог Європейського Союзу, що відображено і у затвердженій постановою Кабінету Міністрів України Дорожній карті із питань верховенства права.

Метою цього аналітичного дослідження є здійснення порівняльного аналізу повноважень і функціоналу ключових органів судової влади України – Ради суддів України, Державної судової адміністрації України, Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. На основі цього аналізу, а також проведеного дослідження європейського досвіду управління судовою системою буде сформульовано низку практичних рекомендацій щодо усунення функціональних дублювань, оптимізації управління та зміцнення незалежності судової влади відповідно до кращих європейських практик та стандартів ЄС.

## Методи дослідження

Для підготовки аналітичного звіту «Оцінка функціональної ефективності органів суддівського врядування та самоврядування» застосовано комплексний методологічний підхід, що поєднує кілька методів збору та аналізу даних з метою отримання всебічного та об'єктивного уявлення про діяльність ключових інституцій судової влади України.

Перш за все, було проведено серію інтерв'ю з представниками Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів України та Державної судової адміністрації. Цей метод дозволив безпосередньо виявити проблемні аспекти функціонування органів, отримати оцінку ефективності робочих процесів, визначити практичні бар'єри та ризики, пов'язані з кадровою політикою, фінансовим забезпеченням, організаційною структурою та взаємодією між органами. Інтерв'ю також надали можливість зафіксувати думки експертів щодо реформ та перспектив розвитку системи суддівського врядування, що допомогло сформуванню ґрунтовних рекомендацій.

Опитувальник, який використовувався для інтерв'ю, міститься в додатку №2 до Звіту.

Додатково проведено системний аналіз аналітичних матеріалів, наявних звітів та публікацій у відкритих джерелах, включно з медіа, науковими публікаціями та експертними доповідями. Цей метод дозволив оцінити суспільне та професійне сприйняття діяльності органів суддівського врядування, виявити існуючі тенденції, а також простежити вплив реформ та нових законодавчих ініціатив на ефективність роботи судової системи. Аналіз публікацій та звітів також надав інформацію про випадки дублювання повноважень, конфлікти компетенцій, прозорість процедур та взаємодію з іншими органами державної влади.

Ключовим елементом дослідження став детальний аналіз законодавчої бази, включно з Конституцією України, законами про судоустрій та статус суддів, нормативно-правовими актами, що регулюють функціонування Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів України та Державної судової адміністрації. Цей метод дозволив зіставити фактичну практику діяльності органів із формально закріпленими повноваженнями, виявити законодавчі прогалини та потенційні ризики для незалежності та ефективності судової системи.

Поєднання кількісних і якісних методів, зокрема, інтерв'ю, аналізу публікацій та нормативної документації, забезпечило комплексний підхід до оцінки ефективності органів суддівського врядування. Використання цих методів дозволило сформуванню не лише аналітичну картину діяльності кожного органу, а й визначити ключові проблемні сфери, оцінити взаємодію між інституціями та надати практичні рекомендації для підвищення ефективності управління судовою системою, зміцнення незалежності суддів та вдосконалення процедур добору і дисциплінарного контролю у відповідності до кращих національних і міжнародних практик.

# Розділ 1. Реформування органів суддівського врядування і самоврядування як вимога європейської інтеграції України

Питання реформування правосуддя в Україні зазвичай зводять до ролі суддів і добросовісності судової влади, однак воно охоплює й управлінський вимір – ефективність органів суддівського врядування та самоврядування. Система цих органів, що остаточно склалася після реформи й конституційних змін 2016 року, включає З'їзд суддів, Раду суддів, Вищу раду правосуддя (ВРП), Вищу кваліфікаційну комісію суддів (ВККС), Державну судову адміністрацію (ДСА) та Національну школу суддів України (НШАСУ). Водночас існують і ad hoc структури (Етична рада, конкурсні комісії тощо), але вони не є інтегральною частиною механізму управління судовою системою.

## Система органів суддівського врядування в Україні



Сформована під впливом політичних циклів і подій – від спроб посилення контролю за судовою системою до Революції Гідності та подальшого «очищення» – ця архітектура є складною, з дублюванням і перетинами повноважень, браком інституційної спроможності та вразливістю до політичного впливу. Довгі простоя у формуванні складу ВККС і ВРП, питання ефективності ДСА й розмежування її функцій із ВРП – типові симптоми.

14 травня 2025 року Кабінет Міністрів затвердив Дорожню карту з питань верховенства права, яка серед «Основних реформ» визначає посилення інституційної спроможності органів суддівського врядування та самоврядування. Стратегічними цілями, зафіксованими у Дорожній карті, визначені оптимізація діяльності й повноважень, чітке розмежування компетенцій, забезпечення незалежності та безперервності роботи, зокрема ДСА. Заплановано сім головних заходів на 2025–2027 роки: всеохопні аудити

органів із рекомендаціями щодо усунення дублювань і вдосконалення процедур; на їх основі – підготовка та ухвалення закону про оновлений статус органів і, за потреби, їх реорганізацію (включно з можливим об'єднанням ВККС і ВРП); окремий блок дій щодо ДСА – аудит, законодавчі зміни, прозорий конкурс на голову; правове забезпечення онлайн-проведення З'їзду суддів; підвищення прозорості та якості добору до органів врядування.

Дорожня карта покриває більшість наявних проблем – від безперервності роботи й якості добору кадрів до колізій повноважень (ВККС/ВРП, ВРП/ДСА) та необхідності функціонального аудиту ДСА, але не вичерпує всіх потреб. Паралельно критичними лишаються цифровізація процесів, оптимізація (укрупнення) судової мережі та належне фінансування всієї системи.

Сильна сторона підходу – орієнтація на аудит як стартову точку для цілісних рішень; головний ризик – строки реалізації (перші кроки мають відбутися вже до кінця 2025 року в умовах війни та політичних викликів). Загалом фіксація цілей і зобов'язань у Дорожній карті – позитивний імпульс: євроінтеграція стимулює ухвалення відкладених рішень, а виграє від реформи не лише суддівський корпус чи партнери з ЄС, а й українське суспільство загалом.

## Цілі Дорожньої карти з питань верховенства права



## Розділ 2. ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ

### 2.1. Становлення та функції Вищої ради правосуддя

Питання формування системи правосуддя в Україні під час різних історичних періодів вирішувалося по-різному. Після відновлення незалежності Україна успадкувала радянську модель судової системи, яка не гарантувала незалежності суддів: призначення суддів залежало від політичної волі, а дисциплінарна відповідальність була непрозорою. Як наслідок, гостро постала потреба у реальному забезпеченні незалежності суддів та органів судової влади, а також реальному впровадженні принципів законності та верховенства права.

Ще у Декларації про державний суверенітет України було закріплено положення про поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Саме тому, з метою перебудови судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства, 28 квітня 1992 року Верховною Радою України було схвалено Концепцію судово-правової реформи в Україні (далі – Концепція). Головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади було визначено перебудову судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства та забезпечення незалежності судової влади, в тому числі через створення оновленої системи її управління.

Одним із головних підсумків цієї реформи стало створення Вищої ради юстиції (далі – ВРЮ) згідно із ст. 131 Конституції України – нового конституційного органу, уповноваженого, зокрема, вносити подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад, приймати рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності, а також здійснювати дисциплінарні провадження стосовно суддів.

ВРЮ розпочала свою діяльність у березні 1998 року, після прийняття відповідного Закону та мала на меті забезпечення незалежності та функціонування судової системи, а також полягала у вирішенні питань, пов'язаних з суддями. Проте, на практиці, цей орган мав обмежені повноваження та не забезпечував ефективного контролю за доброчесністю суддів.

Згодом, у рамках реформ, спрямованих на наближення до стандартів ЄС, виникла потреба у створенні на основі ВРЮ незалежного органу, здатного забезпечити прозорість суддівської кар'єри та дисциплінарної відповідальності. Так, у результаті Конституційної реформи 2016 року було прийнято зміни до Конституції України, які заклали правову основу для створення Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) як нового органу суддівського врядування.

ВРП є незалежним конституційним органом, що діє на постійній основі в межах повноважень визначених Конституцією України та Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 2016 року. Головна мета діяльності ВРП полягає у забезпеченні незалежності судової влади та формуванні добросовісного, професійного суддівського корпусу, що передбачає реалізацію таких **завдань**, як:

- реалізація принципу поділу влади;
- гарантування суддівської незалежності;
- запобігання політичному впливу на суддів;
- контроль за дотриманням етичних стандартів у судовій системі;
- забезпечення прозорості дисциплінарних процедур.

**Функції та повноваження Вищої ради правосуддя** можна розділити за такими категоріями:



суддівська кар'єра: подання на призначення суддів; рішення про переведення, звільнення, відставку суддів;



дисциплінарна відповідальність: розгляд скарг на суддів і прокурорів; призначення дисциплінарних палат; тимчасове відсторонення суддів;



гарантії незалежності: надання згоди на затримання судді; висновки щодо законопроектів у сфері судоустрою;



адміністративні повноваження: призначення керівництва Державної судової адміністрації; участь у формуванні бюджету судової системи;



міжнародна співпраця: взаємодія з іноземними організаціями у сфері правосуддя.

Окремо слід зупинитися на механізмі попередніх консультацій з судовою владою щодо законопроектів, які стосуються утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою та статусу суддів, який зараз реалізується через повноваження Вищої ради правосуддя, передбачене п. 15 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Це повноваження відіграє ключову роль у забезпеченні інституційної незалежності судової влади та її захисту від рішень, що можуть вплинути на організацію чи гарантії суддівської діяльності.

**Створення Вищої ради правосуддя стало ключовим етапом у реформуванні судової влади України. ВРП виконує роль гаранта незалежності суддів, забезпечує прозорість їхньої кар'єри та відповідальності, а також сприяє зміцненню довіри суспільства до правосуддя. Її діяльність є критично важливою для утвердження принципів верховенства права та демократичного врядування.**

## 2.2. Вища рада правосуддя на поточному етапі

Упродовж останніх років діяльність ВРП зазнала суттєвих змін, спрямованих на посилення її спроможності забезпечувати доброчесність суддівського корпусу та ефективність дисциплінарних процедур.

Важливим етапом цього процесу стало ухвалення Верховною Радою України 14 липня 2021 року Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя». Цей закон започаткував новий етап реформи ВРП, зокрема змінив порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, розширив повноваження самої Ради у цьому процесі та запровадив перевірку доброчесності кандидатів під час добору на посади членів ВРП.

***Реформування інституційної структури ВРП також є частиною міжнародних зобов'язань України перед міжнародними партнерами.***

Відповідно до Меморандуму про економічну і фінансову політику, схваленого Радою директорів Міжнародного валютного фонду 9 червня 2020 року, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити підвищення прозорості та якості добору членів ВРП. Зокрема, передбачалося внесення змін до профільного законодавства, створення постійного інспекційного підрозділу у структурі Ради, проведення попередньої перевірки потенційних кандидатів на відповідність критеріям професійної етики та доброчесності, а також одноразове оцінювання чинних членів ВРП за цими ж критеріями.

Також законодавчі зміни впроваджували рекомендації, викладені у спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини і верховенства права Ради Європи № CDL-AD(2020)022 від 9 жовтня 2020 року, які стосувалися реформи системи суддівського врядування та були спрямовані на підвищення неупередженості процедур добору та оцінювання членів Ради.

Крім того, ці зміни забезпечили узгодження національного законодавства з Рішенням Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, яким окремі положення попереднього закону про реформу суддівського врядування було визнано неконституційними.

Водночас, імплементація нових норм мала перехідні процедурні наслідки. Після набрання чинності зазначеними змінами відбулося тимчасове призупинення розгляду дисциплінарних скарг до моменту створення Служби

дисциплінарних інспекторів. Повноцінне відновлення дисциплінарної функції ВРП відбулося лише через два роки – після ухвалення додаткових змін до профільного закону, якими було передбачено, що до створення Служби дисциплінарні функції тимчасово виконуватимуть члени Вищої ради правосуддя. Крім того, дисциплінарні провадження, у яких на момент початку роботи Служби Дисциплінарною палатою Ради не було прийнято рішення про відкриття справи, передаються визначеним автоматизованою системою розподілу дисциплінарним інспекторам ВРП.

Вища рада правосуддя відновила розподіл дисциплінарних скарг між своїми членами 1 листопада 2023 року, що стало важливим етапом у відновленні її повноцінної діяльності після тривалої паузи у реалізації дисциплінарних повноважень. Надалі, 23 грудня 2024 року, розпочала роботу Служба дисциплінарних інспекторів ВРП – новий постійний інституційний підрозділ, створення якого було передбачене законодавчими змінами 2021 року.

Як міжнародні експерти, так і представники самої Вищої ради правосуддя наголошують на необхідності подальшого вдосконалення дисциплінарних правил. У цьому контексті у липні 2025 року ВРП провела консультації з експертами Венеційської комісії та Ради Європи щодо пакета законопроектів, спрямованих на реформування дисциплінарної відповідальності суддів. Наразі на розгляді Верховної Ради перебуває низка відповідних законопроектів.<sup>1</sup>

Запропоновані законопроекти спрямовані на систематизацію дисциплінарних процедур і, в тому числі, передбачають:

- уточнення підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності;
- деталізацію складів дисциплінарних проступків і їх класифікацію (на незначні, серйозні та істотні);
- конкретизацію видів дисциплінарних стягнень та строків їх застосування.

Водночас у експертному середовищі висловлюються занепокоєння, що окремі законодавчі новації можуть створити ризики для гарантій незалежності суддів. З метою запобігання таким ризикам та забезпечення відповідності реформ міжнародним стандартам, Вища рада правосуддя звернулася до Венеційської комісії із проханням надати експертний висновок щодо зазначених законопроектів. Відповідний висновок CDL- AD(2025)044-е був оприлюднений 14 жовтня 2025 року. Водночас, експертне середовище вже висловило глибоке занепокоєння щодо цього висновку Венеційської комісії, адже попри критику окремих положень запропонованих законопроектів, деякі рекомендації у разі їх врахування можуть нівелювати поточні досягнення

1 Див. Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та інших законодавчих актів щодо удосконалення дисциплінарних і суміжних процедур» (№13137); альтернативний Законопроект (№13137-1); Законопроект щодо удосконалення процедур подання та перевірки декларацій доброчесності суддів (№13165).

оновлення судової влади та, як мінімум, ускладнити процес очищення судів та притягнення недобросовісних суддів до відповідальності. У будь-якому випадку, фінальну оцінку згаданим вище законопроектам надаватиме Єврокомісія, що є надзвичайно важливим в контексті оцінки відповідності пропонованих норм зобов'язанням України перед Європейським Союзом.

Також, упродовж **2020–2021 років** Вища рада правосуддя (ВРП) здійснила низку кроків, спрямованих на підвищення рівня прозорості та підзвітності своєї діяльності. Зокрема, у зазначений період Рада розпочала **оприлюднення окремих наборів даних** у форматі відкритих даних, що включали:

- тексти ухвалених рішень;
- інформацію про автоматизований розподіл дисциплінарних скарг між членами ВРП;
- проекти порядків денних засідань Ради та її структурних підрозділів.

Попри позитивну тенденцію до відкритості, проведений аналіз виявив недостатню повноту оприлюднених наборів даних, зокрема відсутність окремих важливих полів і структурованих метаданих.

Окрему увагу слід приділити **мотивувальній частині рішень ВРП**, яка є критично важливою для забезпечення передбачуваності дисциплінарної практики та громадської довіри. Так, далеко не всі ухвали про відмову у відкритті дисциплінарної справи щодо судді містять достатнє мотивування прийнятого рішення. У такому випадку, лише скаржник може перевірити обґрунтованість мотивів дисциплінарної палати, подавши заяву про ознайомлення з матеріалами дисциплінарного провадження, серед яких буде міститися висновок доповідача за результатами попередньої перевірки скарги. Зі свого боку, представники громадськості, що здійснюють моніторинг рішень ВРП, не мають такої можливості. Ба більше, відповідно до пункту 1 частини 1 статті 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», у відкритті дисциплінарної справи має бути відмовлено, якщо факти неналежної поведінки судді, що повідомляються у дисциплінарній скарзі, вже були предметом перевірки та розгляду і щодо них відмовлено у відкритті дисциплінарної справи або ухвалено рішення у дисциплінарній справі. Тобто скаржник не може повторно оскаржити неналежну поведінку судді за аналогічними обставинами, оскільки вони вже були предметом розгляду Дисциплінарної палати навіть у тому випадку, якщо ВРП не обґрунтувала своє рішення про відмову у відкритті дисциплінарної скарги. Такий підхід посилює нерозуміння та недовіру суспільства до ВРП як конституційного органу, що за своєю логікою мав би бути підзвітний суспільству. Достатня обґрунтованість ухвал ВРП є запорукою прозорості та відкритості діяльності органу, розуміння уніфікованості практики Ради, а також основою для чіткого розуміння розмежування підстав для подання дисциплінарної скарги (незгода із судовим рішенням, незаконна відмова в доступі до правосуддя,

інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя тощо), особливо враховуючи той факт, що згідно з частиною 2 статті 45 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи не підлягає оскарженню.

Ще однією проблемою є застосування Дисциплінарними палатами підходу «нижче нижчого» (іншими словами – застосування виду дисциплінарного стягнення, який є прямо заборонений або не передбачений законом і не співмірним вчинку, що є предметом розгляду), що не допускається законом у дисциплінарних провадженнях. У таких випадках, при оскарженні відповідного рішення Дисциплінарної палати ВРП має право скасувати таке рішення Дисциплінарної палати та застосувати до судді той вид стягнення, який відповідає закону та є пропорційним встановленому проступку.

Проте з цього випливає ще одна проблема – недоречне застосування Великою Палатою Верховного Суду принципу заборони повороту до гіршого (*non reformatio in peius*) у контексті рішень, прийнятих ВРП за результатами дисциплінарних проваджень. До прикладу, в одному із дисциплінарних проваджень Дисциплінарна палата застосувала більш м'яке дисциплінарне стягнення, яке є заборонене законом і було неспівмірне вчинку судді, після чого під час оскарження такого рішення ВРП виявила такі обставини, скасувала відповідне рішення Дисциплінарної палати та застосувала інший вид дисциплінарного стягнення, що був мінімальним, відповідно до характеру дисциплінарного проступку. Суддя оскаржив таке рішення ВРП до Великої Палати Верховного Суду, яка, зі свого боку, скасувала рішення ВРП, посилаючись на згаданий вище принцип. Але такий принцип, що закріплений у статті 69 Кримінального кодексу України, не може бути застосований в дисциплінарних провадженнях в силу різного характеру цих проваджень.

### 2.3. Виклики і рекомендації

Діяльність ВРП є ключовим фактором забезпечення стабільності й ефективності органів суддівського врядування і самоврядування в Україні. Водночас, попри ключову роль Вищої ради правосуддя у забезпеченні незалежності судової влади, її інституційна спроможність залишається обмеженою через низку системних проблем.

Зокрема, це невиконання рішень ВРП. Навіть ухвалені рішення часто залишаються без належного практичного втілення, що підриває ефективність діяльності Ради та зменшує рівень відповідальності в системі суддівського врядування.

Ще одним чинником, що впливає на стабільність роботи ВРП, є питання дисбалансу у складі цього органу. Зараз до її складу не входять представники громадянського суспільства, натомість представлені прокуратура,

адвокатура та правнича освіта. Ці інституції мають власні внутрішні проблеми та ризики корпоративного впливу, що послаблює спроможність Ради діяти як по-справжньому незалежний орган і зменшує довіру суспільства до її рішень.

Цей чинник впливає і на стабільність роботи ВРП в частині хиткості кворуму та недоукомплектованості складу Ради. Через затримки у формуванні нового складу та відсутність постійної більшості ВРП періодично втрачає дієздатність, що призводить до затримок у кадрових призначеннях, розгляді дисциплінарних справ і виконанні рішень.

Наприклад, вже кілька років не проводиться З'їзд адвокатів України, який має делегувати двох членів до складу Ради, що створює ризики для функціонування цього органу в разі одночасного блокування добору кандидатів по кількох квотах. Натомість у складі ВРП відсутні представники громадянського суспільства, яке є впливовим учасником процесів у сфері реформування правосуддя в Україні.

У частині дисциплінарних функцій, складним питанням є наявна модель обмеженого судового контролю за дисциплінарними рішеннями ВРП, яка фактично нівелюється практикою Великої Палати Верховного Суду, яка без належних правових підстав здійснює повний перегляд рішень ВРП. Це звужує дискреційні повноваження ВРП, послаблює її інституційну спроможність та суперечить закону, а також не враховує підходу ЄСПЛ, який трактує «повний перегляд» як автономне поняття, спрямоване лише на усунення грубих порушень прав судді, а не на заміну оцінки органу суддівського врядування.

Зокрема, запроваджене Верховним Судом обмеження щодо неможливості погіршення становища судді при перегляді рішень Дисциплінарної палати ВРП суперечить природі дисциплінарних проваджень і звужує повноваження ВРП. Це призводить до того, що, попри наявність у пленарного складу ВРП повноважень на повний перегляд рішень Дисциплінарної палати, фактична можливість ухвалювати нові, у тому числі більш суворі рішення, заблокована судовою практикою, що знижує ефективність дисциплінарної функції ВРП.

Крім того, чинне законодавство передбачає оприлюднення ВРП лише звіту про стан забезпечення незалежності суддів, що не дає суспільству цілісного уявлення про функціонування судової системи та її здатність забезпечувати справедливе й ефективне правосуддя. Відсутність комплексної публічної доповіді обмежує підзвітність судової влади та не забезпечує належної поінформованості громадськості про системні проблеми й виклики у сфері правосуддя.

Також варто зупинитися окремо на повноваженнях ВРП щодо попередніх консультацій з судовою владою стосовно законопроектів, які стосуються утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою та статусу суддів (п. 15

ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). Водночас аналогічною компетенцією наділений і Пленум Верховного Суду, який також надає висновки щодо законопроектів із питань судоустрою та функціонування судової системи, що створює ситуацію існування двох центрів формування офіційної позиції судової влади щодо законодавчих ініціатив. Додатково Пленум Верховного Суду має повноваження звертатися до Конституційного Суду України, хоча за своєю природою він не є судом, а органом суддівського самоврядування ВС, що ставить питання про відповідність таких рішень європейським стандартам та їхній вплив на роль ВРП.

Таке дублювання повноважень, зокрема між ВРП та Пленумом Верховного Суду, створює ризики виникнення конкуруючих центрів впливу, що суперечить як європейській практиці, так і логіці конституційної моделі суддівського врядування.

У сукупності ці чинники свідчать про потребу посилення інституційної спроможності ВРП, удосконалення її кадрового складу та розширення повноважень у напрямі більшої автономії та підзвітності перед суспільством.

**У зв'язку із цим та з метою забезпечення сталої ефективності роботи ВРП як ключового елемента системи суддівського врядування та підвищення її інституційної спроможності доцільно розглянути впровадження таких змін:**

- 1** Уточнення повноважень Дисциплінарної палати ВРП щодо перегляду власних рішень у разі виявлення нових обставин, навіть якщо це може погіршити становище суб'єкта дисциплінарного провадження. Такий підхід сприятиме підвищенню справедливості дисциплінарного процесу та мінімізації ризиків недобросовісного впливу. Доцільно також уточнити положення законопроектів №13137, №13137-1, №13165 після надання відповідної оцінки Єврокомісією.
- 2** Розширення складу ВРП за рахунок представників громадянського суспільства.
- 3** Наявні статистичні дані свідчать про тенденцію більш м'якого ставлення до суддів із боку членів Ради, обраних З'їздом суддів, у порівнянні з членами, делегованими іншими суб'єктами. Включення представників громадськості сприятиме балансуванню складу ВРП, забезпеченню більш неупередженого розгляду дисциплінарних справ та підвищенню рівня суспільної довіри до діяльності Ради.
- 4** Поширення юрисдикції Вищої ради правосуддя на дисциплінарні провадження щодо прокурорів. Такий крок дозволить уніфікувати стандарти професійної етики та відповідальності в межах усієї системи правосуддя, забезпечуючи єдиний підхід до дисциплінарних механізмів.
- 5** Удосконалення положень частини 8 статті 9 Закону України «Про Вищу раду правосуддя». Доцільно передбачити, що у разі, якщо список

кандидатів, поданий Конкурсною комісією, не перевищує коефіцієнт 2 на 1 місце, відбувається пропорційне призначення кандидатів, а не анулювання списку в цілому.

- 6 Такий підхід забезпечить стабільність процедур формування складу ВРП та запобігатиме штучним затримкам у її діяльності.
- 7 Внесення змін до статті 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», в яких сформулювати чіткі та однозначні положення щодо меж і обсягу судового контролю, закріпивши модель обмеженого перегляду рішень ВРП та запобігши можливості суду виходити за межі законної компетенції при розгляді дисциплінарних справ стосовно суддів. Одночасно слід усунути обмеження щодо «заборони повороту на гірше» у дисциплінарних справах - або через консультації з Верховним Судом та зміну його правової позиції, або шляхом законодавчого уточнення повноважень пленарного складу ВРП, прямо надавши йому право ухвалювати рішення, які можуть погіршувати становище судді за результатами перегляду рішень Дисциплінарної палати.
- 8 Встановлення виключної компетенції Вищої ради правосуддя щодо формування офіційної позиції судової влади з питань судоустрою, статусу суддів та інших ключових аспектів функціонування судової системи, усунувши дублювання цих повноважень із Пленумом Верховного Суду. Це забезпечить єдиний центр інституційної відповідальності, відповідатиме європейським стандартам судових рад та посилить спроможність ВРП ефективно захищати незалежність судової влади.

**Реалізація зазначених заходів сприятиме підвищенню ефективності, підзвітності та прозорості діяльності Вищої ради правосуддя. Вдосконалення внутрішніх процедур дозволить ВРП підтвердити статус незалежного органу суддівського врядування, спроможного забезпечувати прозоре просування суддів по службі, справедливий дисциплінарний розгляд і посилення довіри суспільства до системи правосуддя.**

# Розділ 3. ВИЩА КВАЛІФІКАЦІЙНА КОМІСІЯ СУДДІВ УКРАЇНИ

## 3.1. Передумови створення та статус ВККСУ

Вища кваліфікаційна комісія суддів України була створена у 1994 році Верховною Радою України як новий центральний орган у системі кваліфікаційних комісій суддів.

Запровадження цього механізму обґрунтовувалося недосконалістю попередніх механізмів, оскільки Кваліфікаційні колегії суддів, що діяли до 1994 року, не забезпечували належного рівня прозорості та об'єктивності. З часу свого створення ВККСУ зазнала багатьох змін в частині покладених на неї функцій, а в рамках судової реформи 2016 року і в результаті прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» її діяльність було фактично «перезапущено» та надано ширші повноваження, зокрема, запровадивши співпрацю з новоствореною Громадською радою доброчесності.

Законодавчі зміни 2019 року передбачали «перезавантаження» ВККСУ та запровадження нового принципу її формування, проте конкурс до оновленого органу було заблоковано і відновлено аж у 2021 році шляхом прийняття нового Закону. У 2022 році Європейська Комісія навіть включила відновлення діяльності ВККСУ до переліку вимог для початку переговорів про вступ України до ЄС.

Головною метою створення та діяльності ВККСУ є формування професійного, доброчесного та незалежного суддівського корпусу через прозорі процедури добору та оцінювання.

### Основні завдання ВККСУ полягають у:

- організації конкурсів на посади суддів;
- проведенні кваліфікаційного оцінювання;
- забезпеченні відкритості та об'єктивності добору;
- сприянні очищенню судової системи від недоброчесних кадрів;
- взаємодії з громадськістю та міжнародними партнерами.

### Основні функції ВККСУ можна поділити на такі категорії:

- добір суддів: проведення конкурсів на посади суддів, організація спеціальних перевірок, прийняття кваліфікаційного іспиту;
- оцінювання: кваліфікаційне оцінювання суддів, формування та ведення суддівських досьє;

- рекомендації: подання до ВРП щодо призначення, переведення суддів;
- нормативна діяльність: затвердження методик оцінювання, форм заяв, програм підготовки;
- міжнародна співпраця: участь у міжнародних проєктах, отримання технічної допомоги;
- інформаційна взаємодія: отримання даних від державних органів, судів, громадських організацій.

ВККСУ є наріжним каменем у побудові незалежної та ефективної судової системи. Її діяльність спрямована на забезпечення прозорості, доброчесності та професіоналізму в суддівському корпусі. Комісія відіграє критичну роль у реалізації судової реформи та наближенні України до європейських стандартів правосуддя в частині добору доброчесних і професійних суддів.

### 3.2. Вища кваліфікаційна комісія суддів України на поточному етапі

Протягом свого існування Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККСУ) неодноразово зазнавала змін у частині своїх функцій та організаційної структури. Водночас саме у межах судової реформи 2016 року, після ухвалення нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів», діяльність Комісії була фактично перезапущена. Їй було надано розширені повноваження, а також запроваджено нові механізми співпраці з інститутами громадянського суспільства, зокрема – створення Громадської ради доброчесності із представників громадянського суспільства з метою забезпечення прозорості та суспільного контролю в процесі добору суддів.

Подальші законодавчі зміни, ухвалені у 2019 році, передбачали розпуск чинного на той момент персонального складу ВККСУ та запровадження нового принципу його формування. Однак реалізація цієї реформи була ускладнена – конкурс до оновленого складу Комісії було заблоковано Вищою радою правосуддя. Відновлення конкурсних процедур відбулося лише у 2021 році після ухвалення нового закону, що визначив оновлений порядок формування ВККСУ.

Питання відновлення діяльності Комісії набуло також міжнародного виміру: у 2022 році Європейська Комісія включила відновлення ВККСУ до переліку ключових умов для початку переговорів про вступ України до Європейського Союзу.

Влітку 2023 року, після формування нового складу, ВККСУ відновила свою роботу. Це дозволило розпочати довгоочікуваний добір кандидатів на посади суддів (понад 2000 вакансій) та продовжити процес кваліфікаційного оцінювання чинних суддів.

Варто відзначити, що оновлений склад ВККСУ, сформований за участі як національних, так і міжнародних експертів, отримав позитивну оцінку Венеційської комісії та міжнародних партнерів України. Такий підхід був розцінений як важливий крок до забезпечення прозорості, підзвітності та незалежності процедури добору суддів.

Попри відновлення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) та загальне позитивне сприйняття процесу реформування, конкурсні процедури з відбору членів Комісії зазнали критики через недостатню прозорість та надмірний формалізм.

Зокрема, Конкурсна комісія відмовилася від проведення іспитів або тестувань кандидатів, обмежившись аналізом поданих мотиваційних листів. Критики зазначають, що Комісія не надавала обґрунтованих пояснень щодо відмови кандидатам у допуску до участі в конкурсі, що створювало умови для так званого «позитивного відбору» – процедури, за якої рішення ухвалюються виключно щодо осіб, які отримали підтримку членів комісії, без прозорої аргументації.

Подібна практика породжує ризики непередбачуваності результатів конкурсу, а також може створювати ризики для прозорості процесів формування складу органів суддівського врядування.

Важливим елементом діяльності оновленої ВККСУ став початок проведення у березні 2024 року конкурсу на добір 25 суддів до Вищого антикорупційного суду (ВАКС). Конкурс було оголошено після ухвалення ВРП рішення про збільшення чисельності суддів цього суду.

Факт оголошення конкурсу став позитивним сигналом для міжнародних партнерів, оскільки посилення інституційної спроможності ВАКС визначено пріоритетом одразу в кількох стратегічних документах:

- у **Звіті Європейської Комісії** щодо прогресу України на шляху євроінтеграції;
- у **Плані Ukraine Facility 2024–2027**;
- у **Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки**.

Водночас серед актуальних викликів залишається питання участі міжнародних експертів у конкурсних комісіях. Їхня участь є ключовим елементом забезпечення довіри до результатів добору та відповідності процедур міжнародним стандартам. У цьому контексті Вища рада правосуддя публічно висловила підтримку законопроекту №13382, який передбачає відновлення вирішальної ролі міжнародних експертів у відборі членів ВККСУ.

Прийняття цього законопроекту дозволить зміцнити довіру до процесів формування суддівських органів, однак вимагатиме чіткої нормативної регламентації процедури припинення вже оголошених конкурсів, що

перебувають у стадії реалізації на момент ухвалення змін.

Проте і поза питанням залучення іноземних експертів діяльність ВККСУ зіштовхується із цілою низкою викликів.

### 3.3. Виклики та рекомендації

Попри відновлення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, її робота все ще супроводжується низкою системних проблем, що стримують ефективно виконання кадрових функцій у системі правосуддя.

Аналогічно до практики Вищої ради правосуддя, ВККСУ наразі оприлюднює лише підсумкові результати конкурсів – кінцеві списки та зведені дані без детальних пояснень щодо причин відмов кандидатам. Такий підхід обмежує **прозорість процедур і ускладнює громадський контроль** за процесами добору суддів. Відсутність публічної мотивації рішень знижує рівень довіри до конкурсних процедур і створює ризики їх сприйняття як формальних.

Важливою проблемою залишається **відсутність достатньої дискреції ВККСУ**. Через жорсткі законодавчі рамки та складність процедур Комісія фактично не виконує повноцінної функції кадрового наповнення судової системи. У практичному вимірі це призводить до того, що конкурси перетворюються радше на процес “відсіювання” кандидатів, ніж на системний добір найкращих фахівців. Таким чином, роль членів Комісії стає переважно технічною, а не змістовною.

Показовою є ситуація із судовим рішенням, яким було зобов'язано ВККСУ здійснити детальну перевірку всіх робіт конкурсантів. Виконати це рішення об'єктивно неможливо, оскільки у складі Комісії всього 16 членів, а перевірку кожної роботи мають проводити троє з них. Це ілюструє **перевантаження членів Комісії та відсутність належного механізму розподілу навантаження**, що знижує якість оцінювання. Крім цього, в конкурсних процедурах ВККСУ доволі великою залишається питома вага суб'єктивної сторони оцінювання, тому об'єктивні параметри конкурсних процедур та кваліфікаційне оцінювання не дають однозначної переваги кандидатам. У цьому контексті варто звернути увагу на німецьку модель кваліфікаційного оцінювання, де перевірку робіт здійснюють професори університетів. При цьому, така діяльність є оплачуваною, роботи – анонімними, перевірку роботи здійснюють 2 професори університету. І якщо є розбіжності в оцінюванні роботи – залучається 3 особа для оцінювання, яка здійснює додаткову перевірку, а за результатами такого потрійного оцінювання виводиться середня оцінка. Також важливим є те, що члени такого органу не залучаються безпосередньо до перевірки практичних завдань.

Загалом, виявлені проблеми свідчать про потребу **інституційного посилення ВККСУ** – як у частині правового статусу членів Комісії, так і у

сфері організаційного забезпечення, прозорості процедур і методології оцінювання. Без таких змін ВККСУ не зможе стати повноцінним гарантом професійності та добросовісності суддівського корпусу. Але саме якісний склад ВККСУ дозволить забезпечити об'єктивність і ефективність процедур у питаннях добору та кваліфікаційного оцінювання суддів.

З метою підвищення підзвітності та довіри до діяльності Комісії доцільно розглянути можливість розширити обсяг публічної інформації, зокрема:

- оприлюднювати повні тексти рішень конкурсних комісій із належним обґрунтуванням;
- забезпечити доступ до аналітичних матеріалів щодо критеріїв оцінювання та підстав недопуску кандидатів;
- впровадити регулярну публікацію статистики конкурсів у форматі відкритих даних.

Запровадження таких практик сприятиме зміцненню прозорості, передбачуваності та довіри до кадрових процедур у системі правосуддя, а також узгодить діяльність ВККСУ з принципами належного врядування та відкритості, визначеними у європейських стандартах.

З метою підвищення ефективності роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ), забезпечення безперервності процедур добору суддів та подолання кадрового дефіциту у судовій системі доцільно розглянути **впровадження таких змін**:

**1** Розширення дискреційних повноважень ВККСУ у межах суддівських конкурсів.

Надання Комісії більшої свободи у визначенні процедур та строків конкурсного відбору сприятиме оперативнішому заповненню вакантних суддівських посад і дозволить ефективно реагувати на кадрову кризу в судовій системі.

**2** Закріпити виключну компетенцію ВККСУ щодо вирішення питань відрядження суддів, за умови законодавчих змін до правового статусу та порядку регулювання тимчасового відрядження суддів до інших судів у визначених законом випадках, для запобігання колізії із Конституцією України. Передача цих повноважень безпосередньо Комісії усуне дублювання функцій, оптимізує адміністративні процедури та забезпечить оперативніше ухвалення рішень у сфері відрядження суддів.

**3** Удосконалення процедур перевірки робіт кандидатів у межах суддівських конкурсів.

Доцільно уточнити функції членів Комісії під час перевірки письмових робіт, зокрема:

- зменшити кількість членів, які проводять перевірку конкурсних робіт із трьох до одного; або
- передати функції перевірки незалежним експертам із одночасним забезпеченням анонімності робіт. Такий підхід сприятиме об'єктивності оцінювання, скороченню тривалості конкурсів та зменшенню ризику суб'єктивного впливу.

**4** Вдосконалення порядку та методології проведення кваліфікаційного оцінювання суддів і кандидатів. Необхідно оновити методичну базу оцінювання з урахуванням міжнародних стандартів, включно з чітким визначенням критеріїв професійної компетентності, етики та доброчесності, а також запровадити прозорі індикатори для оцінки кожного з них.

**5** Розширення обсягу публічної інформації, зокрема: оприлюднювати повні тексти рішень конкурсних комісій із належним обґрунтуванням; забезпечити доступ до аналітичних матеріалів щодо критеріїв оцінювання та підстав недопуску кандидатів; впровадити регулярну публікацію статистики конкурсів у форматі відкритих даних.

Реалізація зазначених рекомендацій сприятиме **посиленню автономії та ефективності ВККСУ**, забезпечить **якість суддівського добору** і дозволить стабілізувати кадрову ситуацію у судах. Водночас підвищення рівня незалежності та прозорості процедур сприятиме **зміцненню довіри суспільства та міжнародних партнерів** до української системи правосуддя.

# Розділ 4. ЩОДО ПЕРЕТИНІВ ФУНКЦІЙ ВРП ТА ВККСУ

## 4.1. Загальний огляд

Попри, здавалося б, чітке та деталізоване визначення повноважень ВРП і ВККСУ у частині кадрового управління судовою системою, на практиці спостерігаються перетини у реалізації їхніх функцій. Такі перетини зумовлюють потребу у подальшому уточненні меж компетенції, щоб уникнути дублювання процесів і забезпечити узгодженість рішень обох органів.

Існування двох інституцій у цій сфері не є випадковим чи суто інституційною спадщиною. ВККСУ у різних форматах функціонує з 1994 року, тоді як ВРП (як Вища рада юстиції) створена відповідно до Конституції України 1996 року. Така модель в форматі двох органів виникла в межах системи стримувань і противаг, покликаної запобігти політичному чи адміністративному контролю над суддівським врядуванням, в тому числі у випадку, якщо існуватиме єдиний орган.

Ця подвійна структура суддівського врядування відповідає європейським стандартам за умови дотримання трьох ключових принципів:

- чіткого розмежування функцій;
- прозорості процедур;
- інституційної незалежності кожного органу.

Міжнародні стандарти судочинства підкреслюють, що має існувати незалежний орган, відповідальний за відбір, призначення, підвищення та припинення повноважень суддів. Зокрема, **Європейська хартія про статус суддів** передбачає, що такі рішення повинні ухвалюватися органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади, до складу якого не менше половини входять судді, обрані своїми колегами. Такий орган гарантує дотримання вимог до відкритості, компетентності та неупередженості, забезпечуючи, щоб призначення відбувалися виключно на основі професійних якостей кандидатів.

Крім того, **Основні принципи незалежності судових органів**, ухвалені Генеральною Асамблеєю ООН у 1985 році, закріплюють право суддів створювати професійні асоціації для захисту своїх інтересів і підтримання незалежності судової влади. У цих принципах також підкреслено, що будь-який механізм добору суддів має унеможливити призначення за неправомірними мотивами, а дисциплінарні рішення — підлягати незалежному перегляду.

У національному контексті питання оптимізації повноважень ВРП та ВККСУ неодноразово піднімалося як на рівні експертного середовища, так і в

межах євроінтеграційних ініціатив. **Дорожня карта з питань верховенства права, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року № 475-р**, визначає серед ключових завдань розроблення та ухвалення в IV кварталі 2027 р. закону, спрямованого на вдосконалення статусу органів суддівського врядування, розмежування їх компетенції та, за потреби, реорганізацію системи. Це свідчить про усвідомлення важливості проблеми на найвищому політичному рівні.

Попри запланований аудит, який має передувати законодавчим змінам, наявність дублювання повноважень уже очевидна. Обидва органи залучені до процедур призначення, переведення, відрядження та звільнення суддів, що призводить до надмірної бюрократизації процесів і створює передумови для потенційних зловживань. ВККСУ формує професійні висновки та рекомендації, тоді як ВРП ухвалює остаточні рішення або вносить подання щодо призначення суддів. Такий механізм, хоч і забезпечує багаторівневу перевірку, водночас розмиває межі відповідальності між органами та знижує ефективність кадрових процедур.

### 1) Призначення і добір суддів.

Відповідно до пункту 2 частини 1 статті 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККСУ) проводить **добір кандидатів на посаду судді**, організовує проведення спеціальної перевірки та приймає кваліфікаційний іспит. Згідно з пунктом 3 тієї ж статті, Комісія вносить до Вищої ради правосуддя (ВРП) **рекомендацію щодо призначення кандидата**.

Водночас, пункт 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» визначає, що саме ВРП **вносить подання Президентіві України про призначення судді на посаду**.

Таким чином, ВККСУ здійснює **попередній етап добору** – від прийому документів, проведення кваліфікаційного іспиту та співбесіди, до складання рейтингу кандидатів і надання рекомендацій. ВРП, своєю чергою, ухвалює **остаточне рішення про подання на призначення судді**, що формує двоетапну процедуру кадрового добору.

Варто також законодавчо передбачити можливість звернення ВРП до Президента України щодо відкликання подання про призначення судді на посаду, адже у випадку, якщо певні негативні факти чи обставини поведінки відповідного кандидата мали місце після внесення такого подання, але до винесення указу Президента України про призначення судді на посаду – виникає юридичний вакуум, який не дозволяє врегулювати це питання.

## 2) Переведення суддів.

Відповідно до пункту 4 частини 1 статті 93 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ВККСУ **вносить до ВРП рекомендацію щодо переведення судді**, за винятком переведення у порядку дисциплінарного стягнення. Згідно з пунктом 10 частини 1 статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», ВРП **ухвалює рішення про переведення судді** з одного суду до іншого або про його відрядження до суду того самого рівня і спеціалізації.

Отже, процедура переведення є **взаємопов'язаною**: ВККСУ формує рекомендацію, а ВРП приймає остаточне рішення, що підкреслює взаємозалежність компетенцій двох органів.

## 3) Кваліфікаційне оцінювання суддів.

Обидва органи – і ВРП, і ВККСУ – мають **вплив на процедуру оцінювання суддів і кандидатів**, однак з різних позицій. ВККСУ здійснює оцінювання професійних знань і компетентностей, тоді як ВРП забезпечує дисциплінарну та етичну складову процесу. Такий поділ функцій має забезпечити **системний підхід до оцінки суддівського корпусу**, проте водночас створює ризики дублювання функцій і затягування процедур.

## 4.2. Рекомендації

На основі проведеного аналізу доцільно розглядати подальший розвиток системи органів суддівського врядування через призму поступовості, стабільності та підвищення інституційної спроможності. У короткостроковій перспективі ключовим завданням має стати забезпечення безперервності їхньої роботи, а в довгостроковій – створення умов для можливої інтеграції функцій за умови повного завершення реформування судової системи.

По-перше, об'єднання Вищої ради правосуддя (ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) може розглядатися лише після подолання кадрової кризи, завершення кваліфікаційного оцінювання суддів і оптимізації мережі судів. До цього часу збереження двох інституцій є обґрунтованим і функціонально виправданим, а практичні кроки щодо адміністративної реорганізації в цілях об'єднання - передчасними. Такий крок повинен розглядатися не як поточна потреба, а як ознака завершення етапу глибокої судової реформи в довгостроковій перспективі. Подібного підходу дотримується й Венеційська комісія, наголошуючи, що інтеграція ВРП і ВККСУ може бути лише довгостроковою метою.

По-друге, доцільним є збільшення строку повноважень членів ВРП і ВККСУ до п'яти років, оскільки це підвищує стабільність роботи цих органів та дає змогу завершувати розпочаті кадрові процеси без ризику перерв чи

блокувань. Водночас, підтримуючи ідею продовження строку повноважень, варто розглянути можливість установлення диференційованих строків для суддів і не-суддів, що відповідає практиці низки держав ЄС. Зокрема, для діючих суддів строк може бути коротшим (3–4 роки), щоб вони не втрачали професійної компетентності судді, а для членів, які не є суддями, – довшим (5–6 років) або прив'язаним до строку повноважень органів, що їх призначають. Такий підхід забезпечить необхідний баланс між інституційною сталістю та збереженням професійної кваліфікації суддів-членів цих органів.

По-третє, варто запровадити інструменти забезпечення безперервності роботи органів суддівського врядування. Можливими варіантами можуть бути запровадження ротаційного механізму добору, створення інституту «резервних членів», які обираються одночасно з основними та набувають повноважень в тому разі, якщо чинні члени припиняють виконувати свої повноваження, або ж закріплення норми про продовження повноважень чинних членів до моменту вступу на посаду новообраних. Такий підхід дозволить уникнути перерв у роботі органів, які безпосередньо впливають на кадрову стабільність судової системи.

По-четверте, необхідно продовжити залучення міжнародних експертів до процедур відбору членів ВККСУ та Етичної ради при ВРП. Важливо зберегти чіткі критерії доброчесності та професійності та забезпечити прозорість процесів через публічне обґрунтування результатів конкурсів. Участь міжнародних фахівців виконує роль ефективного запобіжника, який сприяє запозиченню найкращих практик, підвищенню довіри до результатів і мінімізації ризиків політичного впливу. З огляду на це, законодавче продовження участі міжнародних експертів у відповідних конкурсних процедурах залишається виправданим і необхідним, допоки національні інституції не доведуть свою спроможність гарантувати об'єктивність і неупередженість самостійно.

По-п'яте, важливим є посилення прозорості та підзвітності діяльності ВРП і ВККСУ через збільшення обсягу відкритих даних, доступних публічно. Регулярне оновлення відкритих даних сприятиме підвищенню довіри суспільства та забезпечить ефективний громадський контроль за діяльністю суддівських органів.

***Загалом, підвищення інституційної спроможності ВРП, ВККСУ та Громадської ради доброчесності вимагає зміцнення їхнього кадрового й фінансового потенціалу, а також системного використання міжнародного досвіду. Лише за таких умов ці інституції зможуть ефективно виконувати свої завдання, забезпечуючи належне функціонування судової системи та сталість її реформування.***

# Розділ 5. РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

## 5.1. Статус і передумови створення

У системі правосуддя України важлива роль належить суддівському самоврядуванню, яке є однією з ключових гарантій самостійності судів і незалежності суддів. Інститут суддівського самоврядування закріплений, зокрема, у статті 130<sup>1</sup> Конституції України та Європейській хартії про статус суддів 1998 року, що визначає його як невід’ємний елемент демократичної судової системи.

Органом, покликаним забезпечувати реалізацію суддівського самоврядування та захищати незалежність суддів, є Рада суддів України (PCY). Вона виступає вищим органом суддівського самоврядування, який діє як виконавчий орган З’їзду суддів України – найвищого представницького органу суддівської спільноти.

Діяльність PCY регулюється Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а також Положенням про Раду суддів України, затвердженим V З’їздом суддів 24 жовтня 2002 року, яке закріпило її інституційне становлення. Протягом свого існування PCY неодноразово зазнавала змін, насамперед у частині своїх повноважень. Зокрема, із прийняттям нової редакції Закону «Про судоустрій і статус суддів» у 2010 році її функції були розширені, що надало Раді право брати участь у формуванні Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) та Вищої ради правосуддя (ВРП).

Персональний склад PCY формується З’їздом суддів України з представників усіх рівнів та юрисдикцій судової системи – місцевих, апеляційних, спеціалізованих судів і Верховного Суду.

Метою діяльності Ради суддів є забезпечення незалежності суддів, утвердження авторитету судової влади та захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів як ключового елементу верховенства права.

### **До основних функцій PCY належать:**

- організація виконання рішень З’їзду суддів України;
- розроблення та реалізація заходів із забезпечення незалежності суддів;
- контроль за дотриманням етичних норм і врегулюванням конфлікту інтересів;
- розгляд питань соціального, матеріального та правового захисту суддів;
- взаємодія з Державною судовою адміністрацією України, ВККСУ та іншими органами судового врядування;

- звернення до органів державної влади з питань судоустрою та судочинства;
- затвердження зразків посвідчень суддів, присяжних і народних засідателів;
- ініціювання дисциплінарних проваджень у разі виявлення порушень.

Попри досягнення у своїй діяльності – зокрема, активну участь у формуванні політики судової влади, розробленні етичних стандартів та комунікаційних стратегій судів, – перед Радою суддів і надалі стоять суттєві виклики. Незважаючи на формально закріплену роль у системі правосуддя, РСУ має обмежений вплив на кадрові, дисциплінарні та управлінські процеси. Це створює дисбаланс між її представницькою функцією та реальними можливостями впливу на забезпечення незалежності судової влади.

## 5.2. Поточний стан і виклики

Рада суддів України є ключовим елементом системи суддівського самоврядування, що забезпечує баланс у структурі правосуддя та гарантує безпосереднє представлення інтересів суддівського корпусу. Її діяльність ґрунтується на принципах незалежності судової влади, колегіальності та внутрішньої відповідальності суддів перед професійною спільнотою. Фактично Рада суддів виконує функції професійного самоврядного об'єднання. Вона виступає колективним голосом суддівського корпусу у суспільних дискусіях про реформування правосуддя, умови роботи суддів та гарантії їх незалежності, а також комунікує позицію суддів перед органами державної влади, громадськістю та міжнародними партнерами.

Роль Ради суддів не обмежується лише представницькими функціями. Орган володіє низкою дієвих повноважень, що мають реальний вплив на організацію роботи судової системи. Також Рада і забезпечила умови створення та розвитку інституту суддів-спікерів. Завдяки цим інструментам Рада сприяє формуванню внутрішньої кадрової політики, розвитку етичних стандартів та комунікаційної спроможності судів. Такі функції роблять Раду важливою ланкою у забезпеченні незалежності судової влади та належного функціонування судів.

Попри це, статус Ради суддів залишається частково обмеженим, що не дає змоги повною мірою реалізувати її потенціал. Орган не має достатніх інструментів контролю за виконанням власних рішень, а їх реалізація часто залежить від доброї волі інших інституцій у системі правосуддя. У низці випадків пропозиції Ради або рішення З'їзду суддів, який є найвищим органом суддівського самоврядування, залишаються без належного реагування. Показовим прикладом є звернення З'їзду суддів щодо неконституційності обмеження суддівських винагород, яке не було враховане іншими органами

судової влади. Такі ситуації свідчать про дисбаланс у системі судового врядування та недостатню взаємодію між інституціями, що мають спільно забезпечувати стабільність судової системи.

Певні позитивні зрушення все ж відбулися. Зокрема, хоча порядок обрання і не змінився, проте процес добору членів Ради суддів став більш прозорим і об'єктивним, ніж у попередні роки. Водночас висловлюються ідеї щодо вдосконалення чинного механізму проведення З'їзду суддів, під час якого здійснюється голосування за членів Ради. Проведення З'їзду залишається виключно очним, що ускладнює участь суддів із регіонів і знижує рівень інклюзивності процедури. Також порушуються пропозиції щодо перегляду поточної системи квот представництва від різних юрисдикцій та інстанцій, аби забезпечити більш збалансований склад Ради. У контексті цілей, визначених у Дорожній карті з верховенства права, доцільно розглянути можливість проведення з'їздів у змішаному або дистанційному форматі, з питань, що вирішуються відкритим голосуванням та не потребують таємного голосування та після вирішення пов'язаних із таких форматом кібербезпекових викликів, що дозволить підвищити ефективність і залученість суддівського корпусу.

Окремим викликом є перегляд повноважень Ради суддів. Це питання неодноразово піднімалося на З'їздах суддів і має ключове значення для зміцнення інституційної спроможності Ради. Йдеться про розширення її участі у формуванні кадрової політики, розробленні стандартів суддівської доброчесності, а також у здійсненні моніторингу стану незалежності суддів. Таке посилення функціональної ролі Ради сприятиме більшій підзвітності суддівського корпусу перед суспільством і водночас захисту його від зовнішнього тиску.

### 5.3. Рекомендації

Подальший розвиток Ради суддів України має відбуватися не в напрямі її ліквідації, а шляхом інституційного зміцнення та модернізації. Рада суддів є важливим елементом системи правосуддя, який виконує функцію захисту незалежності суддів, слугує платформою для самоорганізації суддівського корпусу та гарантією збереження відокремленості судової влади від політичного впливу. Завдання полягає не у зміні природи цього органу, а у вдосконаленні його діяльності, підвищенні ефективності, прозорості та підзвітності.

Насамперед доцільно забезпечити чіткіше нормативне закріплення повноважень Ради суддів, що дозволить уникнути розбіжностей у їх тлумаченні та підвищить передбачуваність у взаємодії між інституціями судової системи. Визначення вичерпного переліку функцій Ради, порядку їх реалізації та механізмів відповідальності сприятиме зміцненню її інституційної спроможності та забезпечить стабільність у системі суддівського самоврядування.

Важливим напрямом модернізації є оновлення формату проведення З'їздів суддів, які досі відбуваються виключно в очному режимі. Такий підхід обмежує участь суддів із віддалених регіонів і не відповідає сучасним стандартам інклюзивності та цифровізації. Запровадження дистанційного або змішаного формату, навіть для вичерпного переліку питань із можливістю прямого голосування всього суддівського корпусу, дозволить забезпечити ширшу участь суддів у процесі ухвалення рішень і підвищить легітимність результатів. Водночас важливо зберегти елемент живої професійної дискусії, який гарантує очна участь делегатів.

Окремої уваги потребує вдосконалення процедури висунення кандидатів до складу Ради суддів. Запровадження механізму попереднього подання кандидатур до початку роботи З'їзду дозволить підвищити прозорість процесу, усунути ситуативність рішень і зміцнити довіру до результатів виборів. Такі зміни перетворять вибори членів Ради суддів із формальної процедури на реальний механізм представництва інтересів суддівського корпусу.

Важливим є також посилення підзвітності та відкритості Ради суддів. Регулярне звітування перед суддівською спільнотою, оприлюднення результатів діяльності, а також розвиток механізмів публічної комунікації сприятимуть формуванню довіри як всередині системи, так і з боку суспільства.

У перспективі доцільно оновити систему представництва в Раді суддів, забезпечивши більш збалансований склад за рівнями судової системи, юрисдикціями та регіональним принципом. Це дозволить підвищити ефективність роботи Ради та якість прийнятих рішень.

Доцільно законодавчо закріпити за Радою суддів України виконання трьох ключових функцій, а саме:

- офіційне тлумачення та роз'яснення положень Кодексу суддівської етики;
- здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та посадових осіб органів суддівського врядування з ухваленням рішень про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у випадках, коли це не може бути зроблено процесуальним шляхом;
- а також забезпечення соціального захисту суддів та членів їхніх сімей.

**Загалом, модернізована Рада суддів може стати сучасним і впливовим органом суддівського самоврядування, спроможним ефективно представляти інтереси суддівського корпусу, зміцнювати незалежність судової влади та підвищувати довіру суспільства до правосуддя в Україні.**

# 6. ДЕРЖАВНА СУДОВА АДМІНІСТРАЦІЯ

## 6.1. Статус та передумови створення ДСА

Головною функцією та метою діяльності Державної судової адміністрації є організація фінансового та організаційно-технічного забезпечення органів судової влади. До створення ДСА ці питання вирішувалися в рамках різних моделей, у тому числі через організацію фінансування в рамках органів виконавчої влади (Міністерство юстиції України) або через розподілення коштів між судами через суди апеляційної інстанції, де цю функцію виконували апарати судів.

Обидві моделі мали очевидні недоліки. Фінансування через Міністерство юстиції України йде всупереч із принципом незалежності судової влади ставить її у фактично залежність від рішень виконавчої влади. А фінансування через суди апеляційної інстанції призводило до конфлікту інтересів і можливості тиску на суди нижчих інстанцій з боку керівництва апеляційних судів.

Створення у 2002 році Державної судової адміністрації як окремого центру розподілу бюджетних коштів всередині судової системи мало на меті запобігти цим ризикам. Від часу створення статус та підпорядкування Державної судової адміністрації (ДСА) зазнали кількох істотних трансформацій, що безпосередньо впливало на баланс повноважень у сфері управління судовою системою, зокрема:

### **2002** Центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом

**2010**

На початковому етапі свого функціонування ДСА мала статус центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Її керівник призначався Президентом України, що зумовлювало прямий зв'язок адміністрації із виконавчою вертикаллю та, відповідно, обмежувало інституційну автономію у сфері судового управління.

**2010**

**2016**

### **Орган у системі правосуддя**

Унаслідок законодавчих змін ДСА була виведена за межі виконавчої влади та стала органом системи правосуддя. Голову ДСА призначала Рада Суддів України. Така трансформація мала на меті підвищити незалежність адміністративного управління судами від політичної влади, водночас посиливши організаційні можливості судової системи як самостійної гілки влади.

**2016**  
дотепер

### Підзвітність Вищій раді правосуддя

Подальший етап реформ передбачив підпорядкування ДСА Вищій раді правосуддя, яка призначала Голову ДСА та її підзвітність Раді Суддів України. Ця модель закріпила принцип інституційної незалежності, перенісши акцент із виконавчої чи навіть внутрішньої судової адміністративної структури на самоврядний конституційний орган, відповідальний за формування добросовісної та ефективної судової влади.

Детальний перелік повноважень ДСА передбачений у ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Фінансове та організаційне забезпечення діяльності органів судової влади в Україні покладається на Державну судову адміністрацію України (далі – ДСА) – державний орган у системі правосуддя, який підпорядковується ВРП та здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом.

Метою діяльності Державної судової адміністрації є забезпечення ефективного функціонування судової влади, гарантування незалежності судів через належне ресурсне забезпечення та підвищення прозорості й підзвітності судової системи.

#### Основні завдання ДСА полягають у:

- представленні судів у відносинах із Кабінетом Міністрів та Верховною Радою;
- формуванні бюджетних запитів для судової системи;
- організації роботи апаратів судів, підвищення кваліфікації працівників;
- впровадженні та підтримці Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІКС);
- забезпеченні функціонування електронного суду;
- веденні Єдиного державного реєстру судових рішень;
- контролі за діловодством, архівами, судовою статистикою.

#### Ключові функції, покладені на ДСА можна розділити за такими категоріями:

- фінансове планування: розподіл коштів, контроль за витратами;
- ІТ-інфраструктура: автоматизація документообігу, відеоконференції, електронний документообіг;
- кадрова політика: прогнозування потреб у кадрах, підготовка спеціалістів;

- безпека судів: взаємодія зі Службою судової охорони (ССО), яка підконтрольна ДСА;
- управління майном: облік, ремонт, будівництво приміщень судів.

## 6.2. Виклики діяльності ДСА

Чинна модель ДСА передбачає її підзвітність ВРП (частина друга ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») і, водночас, в рамках контролю за організацією діяльності судів, Рада Суддів України може заслуховувати з цих питань керівництво ДСА в межах власної компетенції (ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). У зв'язку із цим виникають протиріччя і конфлікти щодо роботи ДСА, оскільки РСУ фактично позбавлена можливості реалізовувати власну контрольну функцію – відповідні інструменти не передбачені законодавством. Наприклад, у 2023 році Рада суддів звернулася до ВРП із проханням ініціювати дисциплінарні заходи щодо ДСА, але ВРП проігнорувала це звернення.

Проте при їх реалізації Адміністрація стикається з низкою викликів, зокрема:

- хоча основною функцією ДСА є фінансове та матеріальне забезпечення діяльності органів судової влади, ці функції практично не прописані і не деталізовані в законодавстві. Наприклад, згідно з пунктом 1 частини другої ст. 22 Бюджетного кодексу України зазначено, що ДСА входить у перелік головних розпорядників бюджетних коштів, проте детально функції з фінансування не прописані;
- в тому числі внаслідок цього складається ситуація, коли багато функцій і завдань покладаються на ДСА на рівні рішень Кабміну та окремих міністерств, із посиланням на широке формулювання пункту 17 частини першої ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», в якому йдеться, що ДСА «здійснює інші повноваження, визначені законом»;
- крім того, низка таких функцій, хоч і не прописані в законодавстві, але впливають із предмету та природи діяльності ДСА, наприклад функції із цивільного захисту.

При цьому ДСА має дуже обмежені інструменти впливу на рівень фінансування судової системи України. ДСА має повноваження із підготовки бюджетного запиту передбачені пунктом 7 частини першої ст. 152 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», однак ключові рішення приймаються поза компетенцією ДСА. Зокрема в останні роки фінансування здійснюється за формулою «бюджет попереднього року плюс індекс інфляції». При цьому усі негативні наслідки від нестачі ресурсів традиційно падають саме на Адміністрацію.

У контексті фінансування важливою є взаємодія між ДСА та Вищою радою правосуддя. ВРП теж має повноваження з фінансування судової системи, зокрема згідно з пунктом 16 частини першої статті 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Рада «бере участь у визначенні видатків Державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя», а згідно із абзацом третім пункту 4-1 розділу VI Бюджетного кодексу погоджує пропозиції ДСА щодо перерозподілу обсягів видатків судів.

Взаємодія між ДСА та ВРП не має усталеної форми і значною мірою залежить від конкретних членів ВРП та їхнього розуміння специфіки фінансування судової системи. Окремий відділ у структурі ВРП, який колись забезпечував співпрацю з ДСА, був трансформований у загальний відділ фінансового та організаційного забезпечення.

У контексті скандалів, які супроводжували діяльність ДСА в останні роки, обговорювалися можливість ліквідації або ж повного реформування ДСА із передачею функцій її територіальних управлінь на рівень апеляційних судів. Проте така зміна, яка буде фактичним відступом від первинної ідеї створення цього органу щодо запобігання конфлікту інтересів, виглядає нереалістичною із кількох причин.

У першу чергу Міністерство фінансів навряд чи погодиться на розширення кількості розпорядників бюджетних коштів, якими, в такому випадку, буде кілька десятків апеляційних судів. Крім того, самі апеляційні суди не виявляють готовності брати додаткові адміністративні обов'язки, навіть у питаннях оформлення земельних ділянок на себе як на юридичні особи. А передача цих функцій призведе до створення нових підрозділів в самих судах, що може збільшити операційні витрати на фінансування судової системи.

Натомість доцільно було б розглянути ідею оптимізації регіональної мережі ДСА шляхом створення міжрегіональних територіальних управлінь. Це б дозволило суттєво зекономити операційні ресурси, забезпечивши сталість підходів до фінансування судової системи та її роботи.

Важливою проблемою діяльності ДСА відзначають низький рівень заробітних плат, що безпосередньо позначається на якості кадрового забезпечення. Недостатнє фінансування винагород працівників ДСА і апаратів судів, пов'язане із тим, що оскільки рівень їхніх заробітних плат віднесений до нижчої категорії, ніж ВРП, ВС, ВККСУ, НСШУ, хоч ДСА є розпорядником бюджетних коштів вищого рівня. Це призводить до відтоку кваліфікованих кадрів та формує стійкий дефіцит спеціалістів, що ускладнює реалізацію завдань, покладених на орган. Брак кадрів, у свою чергу, створює надмірне навантаження на вже існуючий персонал.

Питання кадрового забезпечення залишається невирішеним і на рівні управління самою ДСА – чимало керівних посад і досі обіймають особи зі статусом тимчасово виконуючих обов'язки. Це формує ризики для реалізації довгострокових стратегій.

### 6.3. Рекомендації

Для забезпечення ефективного функціонування Державної судової адміністрації необхідно чітко визначити її мандат законодавстві. Зокрема, варто внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та Бюджетного кодексу України з метою закріплення вичерпного переліку функцій ДСА у сфері фінансового та матеріального забезпечення судової влади з метою недопущеного розширеного застосування норми пункту 17 частини першої статті 152 Закону, яке створює правову невизначеність і дозволяє покладати на Адміністрацію завдання, що не передбачені метою її створення.

Такий деталізований перелік повноважень, які визначатимуть порядок реалізації мандату ДСА із формування, розподілу та використання бюджетних коштів судової системи, дозволить уникнути ситуацій, коли ДСА змушена виконувати рішення виконавчої влади без чіткого правового підґрунтя, що може бути кваліфіковане як втручання в незалежність судової влади. Чітке законодавче визначення повноважень ДСА створить стабільну інституційну рамку та забезпечить належну підзвітність і прозорість у сфері фінансування правосуддя.

Серед ключових рекомендацій також варто розглянути внесення зміни до законодавства з метою ліквідації фактично «подвійної» підзвітності ДСА Вищій раді правосуддя та Раді суддів на користь ВРП як органу, відповідального за стратегічне управління системою правосуддя та здійснення кадрового й дисциплінарного контролю у судовій владі. Водночас слід забезпечити для РСУ, передбачивши інструменти контролю, які б не створювали внутрішніх суперечностей, зокрема право ініціювати обґрунтовані перевірки діяльності ДСА, порушувати питання дисциплінарної відповідальності керівництва Адміністрації та ін.. Для узгодженості і координації можливо варто розглянути створення спільного механізму з членів ВРП і РСУ, який би здійснював моніторинг бюджетної, адміністративної та організаційної діяльності ДСА, сприяючи підвищенню прозорості та ефективності управління судовою системою.

Видається за доцільне детальніше прописати функції ДСА із фінансування судової системи, в тому числі у Бюджетному кодексі. Крім того, доцільно перерозподілити функції із організації фінансування судів, передбачені Бюджетним кодексом між ДСА і ВРП, на користь Адміністрації, передавши їй повноваження щодо подання до Кабінету Міністрів пропозицій щодо

пріоритетних завдань фінансового забезпечення судової влади та її незалежності. Це дозволить виключити ситуації, коли за відсутності повноважного складу ВРП подання таких пропозицій буде неможливим. Натомість, можна передбачити погодження цих пропозицій, підготовлених ДСА з боку ВРП.

Окрім того, доцільно виключити погодження перерозподілу обсягів видатків судів з боку ВРП і залишити цю функцію лише для ДСА. Тим більше, що згідно із абзацом четвертим пункту 4-1 розділу VI Бюджетним кодексом “У період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя такий перерозподіл видатків здійснюється Державною судовою адміністрацією України без погодження”. Тому фактично це буде розширенням вже існуючої практики.

Укрупнення регіональної мережі ДСА могло б розглядатися, однак потребує ретельного аналізу аналогічного досвіду Міністерства юстиції. При цьому необхідно також пройти через процеси цифровізації, які дозволять більш ефективно провести ці процеси. Разом з тим це питання доцільно піднімати лише після завершення процесу оптимізації судової мережі, адже без цього будь-які реорганізаційні кроки матимуть лише фрагментарний ефект.

# 7. НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

## 7.1. Статус та передумови створення НШСА

Національна школа суддів України була створена у 2010 році як спеціалізована інституція, покликана забезпечити системну, професійну та уніфіковану підготовку суддів і кандидатів на суддівські посади та працівників апаратів судів. Її поява стала логічною відповіддю на потребу реформування української судової системи, зокрема в частині стандартизації навчання, підвищення кваліфікації та формування єдиних підходів до суддівської професії.

Передумови створення НШСУ закладені у кількох ключових процесах. По-перше, наприкінці 1990-х і на початку 2000-х років в Україні була очевидною потреба у формуванні єдиної системи навчання суддів, оскільки наявні тоді механізми підготовки були фрагментованими, залежали від окремих установ і не забезпечували належної якості. Водночас міжнародні партнери, включно з Радою Європи та Європейською комісією, неодноразово наголошували, що країні потрібен незалежний, стандартизований і безперервний підхід до суддівської освіти – аналогічно до моделей, які існують у країнах ЄС.

По-друге, запровадження конкурсного добору на посаду судді створило потребу у спеціальній установі, яка могла б забезпечувати базову підготовку кандидатів, їх первинне навчання, а також розроблення навчальних програм, орієнтованих на сучасні вимоги судової практики. Формування професійної ідентичності судді, етичних принципів, компетентності в питаннях прав людини, європейських стандартів правосуддя та суддівської поведінки вимагало створення окремого освітнього центру з відповідною спеціалізацією.

По-третє, важливою передумовою стало також прагнення підвищити довіру суспільства до судової влади. Наявність професійної, незалежної та якісної інституції для навчання суддів розглядалася як один із ключових механізмів зміцнення судової системи, її деполітизації та професіоналізації.

Таким чином, НШСУ була створена як спеціалізована інституція, покликана стандартизувати та модернізувати суддівську підготовку, забезпечити єдиний підхід до навчання майбутніх новопризначених та діючих суддів, посилити професійність судової влади та сприяти формуванню незалежного суддівського корпусу та працівників судової системи, здатних здійснювати правосуддя (та сприяти цьому) відповідно до європейських вимог і національних потреб правосуддя.

Функції НШСУ охоплюють освітню та науково-дослідну діяльність. Освітні функції включають початкову підготовку суддів, безперервне навчання суддів, у тому числі тих, хто обіймає адміністративні посади, а також курси

для суддів, тимчасово відсторонених від здійснення правосуддя. Окремо НШСУ здійснює підготовку працівників апаратів судів, у тому числі осіб на адміністративних посадах, а також працівників Служби судової охорони.

Науково-дослідна діяльність НШСУ охоплює вивчення проблем судочинства, функціонування судової влади, європейських стандартів правосуддя та міжнародного досвіду організації судової системи, а також підготовку науково-методичних матеріалів, що використовуються у діяльності суддів та органів суддівського врядування. Окремим напрямом є міжнародна співпраця у сфері суддівської освіти в контексті євроінтеграційних процесів.

## 7.2. Виклики діяльності НШСУ

Національна школа суддів України (НШСУ) є важливим елементом системи підготовки та підвищення кваліфікації суддівського корпусу. Діяльність НШСУ включає впровадження сучасних методик викладання, розширення варіативності навчальних продуктів та підвищення гнучкості їх використання, розвиток тренінгових і альтернативних форм навчання суддів, а також модернізацію складових суддівської освіти. Це охоплює вдосконалення системи виявлення індивідуальних потреб у навчанні, оцінювання якості освітнього процесу, підготовку корпусу тренерів, розробку навчальних продуктів у форматі тренінгів, запровадження дистанційних форм навчання та оновлення навчальних програм.

Разом із тим діяльність Школи характеризується низкою системних проблем, що впливають на її ефективність і сприйняття серед професійної спільноти.

Зокрема, переосмислення потребує підхід НШСУ «судді для суддів», коли навчальні програми реалізуються переважно суддями першої та апеляційної інстанцій, без активного залучення суддів Верховного Суду, представників суміжних професій, зокрема адвокатів, прокурорів, науковців чи фахівців із прав людини. Підґрунтям запровадження принципу залучення суддів до розробки та викладання навчальних продуктів є міжнародні стандарти суддівської освіти, закріплені в документах Міжнародної організації суддівської освіти, Європейської мережі суддівської освіти та Консультативної ради європейських суддів, які передбачають пріоритетну роль підготовлених суддів у навчанні суддів за участю зовнішніх експертів за потреби.

В той же час, такий підхід може обмежувати міжпрофесійну взаємодію, звужує обсяг навчання та не робить повноцінного внеску у формування єдиних стандартів судової практики. Також залучення експертів з-поза судової системи може здійснюватися із розширенням навчальних програм в частині “м’яких навичок”, цифрових інструментів та інших супутніх дисциплін для забезпечення всебічного розвитку суддівського корпусу.

НШСУ стикається з системною проблемою недостатнього та нестабільного фінансування, що впливає на її ефективність. За умов, коли рівень фінансового забезпечення Школи становив лише 44,5 % від потреби у 2023 році, 64,7 % у 2024 році та 41,7 % у 2025 році, відсутність належного фінансування негативно впливає не лише на матеріально-технічну базу, але й на якість і сталість навчального процесу, можливість системного залучення висококваліфікованих викладачів і тренерів, а також на впровадження та масштабування освітніх програм.

Чи не найскладнішим є питання підзвітності НШСУ, яке є відкритим і невизначеним. Формально Школа підзвітна Вищій кваліфікаційній комісії суддів України (ВККС), однак доречність такої моделі викликає сумніви. Попри формальне підпорядкування ВККС, рівень координації між цими інституціями є обмеженим.

ВККС за своєю природою та основними функціями є органом добору та оцінювання суддів, а не інституцією, що має спеціальну експертизу у сфері суддівської освіти, педагогічних стандартів або управління навчальними закладами. Контроль за освітнім процесом не входить до її профільної компетенції, що знижує здатність здійснювати якісний нагляд за змістом і формами навчання, оцінюванням ефективності курсів та професійним розвитком суддів. Також європейські практики передбачають, що органи суддівського врядування, насамперед ті, що відповідають за дисципліну, стандарти суддівської поведінки та стратегічне управління системою правосуддя, мають значно більший вплив на суддівську освіту, ніж органи добору. Там, де функціонують спеціалізовані навчальні центри, вони зазвичай підзвітні або вищій раді правосуддя, або спеціальним незалежним наглядовим органам, що забезпечують збалансований і професійний контроль за якістю освітнього процесу.

Крім того, сама ВККС перебуває у стані постійного реформування та має значне навантаження, пов'язане з конкурсами, кваліфікаційним оцінюванням і дисциплінарними аспектами добору суддів. У таких умовах її спроможність здійснювати системний і змістовний контроль за діяльністю НШСУ є обмеженою, що створює ситуацію, коли підзвітність існує лише формально й не перетворюється на реальні механізми оцінювання та підвищення якості.

У зв'язку із цим обговорюється потенційна зміна підзвітності НШСУ з передачею її до ВРП або ж Ради суддів. Обговорюється можливість передання функцій підзвітності до ВРП, що могло б забезпечити більшу інституційну незалежність та збалансованість управління. Водночас передача таких повноважень Раді суддів України видається недоцільною через потенційні ризики конфлікту інтересів.

Проблемним є також питання добору слухачів Школи. Доцільним виглядає перегляд вимог до кандидатів, зокрема спрощення умов вступу для

адвокатів і прокурорів, які мають суттєвий професійний досвід (п'ять–десять років). Водночас не варто передавати НШСУ функцію тестування кандидатів на суддівські посади через існуючі прецеденти витоку інформації.

Інституційно НШСУ характеризується широкою автономією, що не супроводжується належними механізмами контролю та оцінки ефективності. Наприклад, викликає запитання підхід до розроблення тестів та навчальних матеріалів, які часто закуповуються у зовнішніх підрядників, що викликає питання якості та безпеки процесу. Відповідно, додатково для підвищення прозорості та запобігання конфлікту інтересів доцільним виглядало б створення Наглядової ради при Школі, що забезпечувала б зовнішній контроль за якістю освітніх програм і управлінських процесів.

Таким чином, ситуація з НШСУ свідчить про необхідність глибшого перегляду її ролі, організаційної структури та принципів функціонування. Попри наявні недоліки, Школа залишається потрібним і потенційно ефективним інструментом професійного розвитку суддів, здатним зміцнювати довіру до правосуддя за умови посилення її підзвітності, відкритості та інтеграції до сучасних європейських стандартів суддівської освіти. Сама ідея існування спеціалізованого навчального закладу для суддів є правильною і відповідає європейській практиці, а потреба в його діяльності залишається беззаперечною.

### 7.3. Рекомендації

Рекомендується посилити інституційну спроможність Національної школи суддів України з метою підвищення її ефективності, прозорості та відповідності стандартам суддівської освіти. Передусім важливо забезпечити відхід від нинішньої моделі «судді для суддів», яка формує замкнене середовище й обмежує різноманітність професійних підходів. Замість цього доцільно інституційно закріпити залучення до викладання широкого кола експертів - суддів Верховного Суду, адвокатів, прокурорів, науковців, фахівців з етики, прав людини та міжнародного права. Такий підхід сприятиме підвищенню якості та диверсифікації змісту навчальних програм, формуванню єдиних стандартів правозастосування та розвитку реальних професійних компетентностей майбутніх і діючих суддів.

У межах інституційного реформування необхідним є створення незалежної Наглядової ради, до складу якої мають увійти представники судової влади, правничої спільноти, академічного середовища та громадського сектору. З 2011 року при НШСУ діє Науково-методична рада як консультативно-дорадчий орган, створений для координації науково-дослідної діяльності Школи. До складу ради входять судді науковці та міжнародні експерти. Проте саме формат Наглядової ради, з ширшими стратегічними й операційними функціями здатен суттєво вплинути на інституційну спроможність НШСУ.

Її ключовою функцією має стати забезпечення прозорості діяльності НШСУ, зовнішнього контролю якості освітніх програм, аналізу ефективності навчальних курсів та запобігання конфлікту інтересів. Наявність такого органу дозволить інституційно закріпити механізми підзвітності, які нині відсутні, та посилити довіру до результатів діяльності Школи з боку суспільства й міжнародних партнерів.

Водночас доцільним є переосмислення моделі підзвітності НШСУ. Формальне підпорядкування ВККС не забезпечує ефективного управління, оскільки цей орган не має спеціальної компетенції в освітній сфері та перевантажений іншими функціями. Перенесення підзвітності до Вищої ради правосуддя могло б забезпечити стратегічну узгодженість суддівської освіти з політикою судової влади, а також відповідати європейським практикам, у межах яких спеціалізовані навчальні центри підзвітні органам суддівського врядування або незалежним наглядовим структурам. Уникнення передачі таких повноважень Раді суддів України є важливим, щоб зберегти баланс та запобігти надмірній корпоративності.

Покращення змісту навчальних програм має передбачати регулярне оцінювання їх ефективності, запровадження механізмів зворотного зв'язку від слухачів та вдосконалення підходів до методичного забезпечення. Важливо також забезпечити спроможність НШСУ до розроблення навчальних матеріалів, мінімізуючи залежність від зовнішніх підрядників, що знизить ризики низької якості та підвищить контрольованість процесів. Розвиток власних експертних і методичних центрів дозволить створити сталі стандарти освіти, що відповідатимуть сучасним викликам та довгостроковим потребам судової системи.

Узагальнюючи, модернізація НШСУ повинна бути спрямована на формування відкритої, професійної та підзвітної інституції, здатної забезпечувати навчання суддів відповідно до європейських стандартів і реальних потреб правосуддя. Створення Наглядової ради, залучення різнопрофільних викладачів, передача тестових функцій після встановлення механізмів прозорості, удосконалення підзвітності та розвиток внутрішньої методичної спроможності мають стати основою перетворення Школи на сучасний і впливовий центр професійного розвитку суддів, що сприятиме зміцненню якості та довіри до судової влади.



**ДОРОЖНЯ КАРТА  
РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗА  
ПІДСУМКАМИ ПРОВЕДЕНОГО  
ДОСЛІДЖЕННЯ**

Запропонована Дорожня карта розроблена на основі результатів проведеного дослідження спрямована на підвищення інституційної спроможності органів суддівського врядування і самоврядування України, забезпечення безперервності їхньої роботи та зміцнення довіри до судової влади. Її реалізація повинна сприяти забезпеченню стабільності роботи цих органів, вдосконалення їхніх повноважень і відповідності європейським стандартам суддівського врядування.

Ключовим підходом є відмова від передчасних (до подолання поточних викликів, у першу чергу – кадрової кризи в правосудді), інституційних змін на користь поетапного посилення наявних інституцій – Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ), Ради суддів України (РСУ), Державної судової адміністрації (ДСА) та Національної школи суддів України (НШСУ).

**0-12**  
місяців

### **Короткострокова перспектива**

Пріоритетом є забезпечення безперервності роботи ВРП і ВККСУ та усунення процедурних ризиків, які можуть призводити до блокування їх діяльності. Передбачається уточнення дисциплінарних повноважень ВРП, вдосконалення судового контролю за її рішеннями, удосконалення правил формування складу ВРП, а також збереження участі міжнародних експертів у конкурсних процедурах. Для ВККСУ ключовим завданням є підвищення оперативності конкурсів і прозорості оцінювання, що дозволить оперативно приймати заходи щодо подолання кадрового дефіциту в українських судах.

**1-3**  
роки

### **Середньострокова перспектива**

Основний фокус зміщується на інституційне посилення та баланс повноважень. Запропоновано закріплення за ВРП виключної ролі у формуванні офіційної позиції судової влади, передбачається модернізацію статусу та ролі Ради суддів України, чітке визначення її повноважень і підвищення відкритості, а також законодавче уточнення мандату ДСА з метою усунення подвійної підзвітності. Значну увагу приділено реформуванню НШСУ як відкритої та підзвітної інституції суддівської освіти.

**3-5**  
років

### **Довгострокова перспектива**

Основний фокус зміщується на інституційне посилення та баланс повноважень. Запропоновано закріплення за ВРП виключної ролі у формуванні офіційної позиції судової влади, передбачається модернізацію статусу та ролі Ради суддів України, чітке визначення її повноважень і підвищення відкритості, а також законодавче уточнення мандату ДСА з метою усунення подвійної підзвітності. Значну увагу приділено реформуванню НШСУ як відкритої та підзвітної інституції суддівської освіти.

### **Очікуваний ефект**

Реалізація Дорожньої карти дозволить створити передбачувану та збалансовану систему суддівського врядування, зменшити ризики політичного або корпоративного впливу, підвищити прозорість кадрових і дисциплінарних процедур та узгодити українську модель із європейськими стандартами. Запропонований підхід позиціонує реформу не як разовий інституційний акт, а як завершальний етап довготривалого процесу відновлення довіри до судової влади.

**КОРОТКОСТРОКОВА ПЕРСПЕКТИВА (1-24 місяці)**

№	Інституція	Захід	Необхідні зміни	Відповідальний суб'єкт	Очікуваний результат
1	ВРП	Уточнення повноважень Дисциплінарної палати щодо перегляду власних рішень, включно з можливістю погіршення становища судді	Закон «Про ВРП»	Верховна Рада	Підвищення справедливості дисциплінарного процесу, зменшення маніпуляцій
2	ВРП	Вдосконалення механізмів судового контролю за рішеннями ВРП	Закон «Про ВРП»	Верховна Рада, Верховний Суд (через правові позиції)	Формування сталої та передбачуваної судової практики щодо перегляду рішень ВРП
3	ВРП	Скасування «анулювання списку» кандидатів за коефіцієнта < 2:1 (не менше ніж 2 кандидатури на 1 місце), запровадження пропорційного призначення	Закон «Про ВРП»	Верховна Рада	Забезпечення формування складу ВРП
4	ВРП	Продовження участі міжнародних експертів у конкурсах	Законодавчі перехідні положення	Верховна Рада	Підвищення довіри та доброчесності до кадрових процесів в судовій системі
5	ВККСУ	Розширення дискреції Комісії щодо строків і процедур конкурсів	Закон «Про судустрій і статус суддів»	Верховна Рада	Прискорення кадрових рішень в цілях заповнення вакантних посад
6	ВККСУ	Оптимізація перевірки письмових робіт (здійснення перевірок 1 членом Комісії або через залучення незалежних експертів )	Регламент ВККСУ, Закон «Про судустрій і статус суддів»	ВККСУ, Верховна Рада	Скорочення тривалості конкурсів, подолання кадрової кризи в судовій системі
7	ВРП / ВККСУ	Запровадження механізмів безперервності роботи через практики щодо визначення «резервних» кандидатів, продовження повноважень до вступу на посаду нових членів	Закон «Про судустрій і статус суддів», Закон «Про ВРП»	Верховна Рада	Запобігання втраті кворуму та забезпечення безперервності роботи
8	РСУ	Запровадження дистанційного/змішаного формату З'їздів суддів	Регламент Ради суддів України, Закон «Про судустрій і статус суддів»	РСУ, Верховна Рада	Підвищення ефективності та інклюзивності роботи З'їзду суддів

### СЕРЕДНЬОСТРОКОВА ПЕРСПЕКТИВА (2-5 років)

9	ВККСУ	Оновлення методології кваліфікаційного оцінювання відповідно до міжнародних стандартів	Підзаконні акти	ВККСУ	Прозоре й передбачуване оцінювання
10	PCY	Чітке нормативне визначення повноважень Ради суддів	Закон «Про судоустрій і статус суддів»	Верховна Рада	Передбачуваність і стабільність самоврядування самоврядування
11	PCY	Попереднє висунення кандидатів до складу Ради суддів	Регламент Ради суддів України, Закон «Про судоустрій і статус суддів»	PCY, Верховна Рада	Прозорість виборів в Раду суддів в ході З'їзду
12	ДСА	Законодавче вдосконалення повноважень ДСА щодо забезпечення роботи судової систем	Закон «Про судоустрій і статус суддів», Бюджетний кодекс	Верховна Рада	Усунення правової невизначеності та підвищення інституційної спроможності
13	ДСА	Усунення подвійної підзвітності ВРП та PCY згідно із законодавством	Закон «Про судоустрій і статус суддів», Закон «Про ВРП»	Верховна Рада	Чітка система підзвітності і контролю
14	НШСУ	Створення незалежної Наглядової ради	Закон «Про судоустрій і статус суддів», Статут НШСУ	Верховна Рада	Зовнішній контроль і підзвітність, підвищення якості
15	НШСУ	Перенесення підзвітності НШСУ до ВРП	Законодавчі зміни	Верховна Рада	Стратегічна узгодженість суддівської освіти із процесами розвитку в судовій системі

**ДОВГОСТРОКОВА ПЕРСПЕКТИВА (5-10 років)**

19	ВРП / ВККСУ	Можлива інтеграція функцій ВРП і ВККСУ	Конституція України, Закон «Про судоустрій і статус суддів», Закон «Про ВРП»	Верховна Рада	Завершення етапу глибокої реформи, за умови подолання поточної кадрової кризи та завершення процедур оцінювання суддів
20	ВРП / ВККСУ / РСУ	Збільшення строку повноважень членів колегіальних органів суддівського врядування та самоврядування до 5 років	Конституція України, Закон «Про судоустрій і статус суддів», Закон «Про ВРП»	Верховна Рада	Інституційна стабільність колегіальних органів суддівського врядування та самоврядування
21	ДСА	Оптимізація регіональної мережі через укрупнення територіальних управлінь	Завершення оптимізації судової мережі	Верховна Рада, ДСА, ВРП	Підвищення ефективності адміністрування судової системи

## **Додаток 1. Опитувальник для інтерв'ю**

### **1. Ефективність виконання адміністративних повноважень**

- 1.1. Наскільки ефективною є чинна модель адміністративного управління в межах судової влади України?
- 1.2. Які ключові досягнення [назва органу] у реалізації адміністративних функцій в рамках судової системи?
- 1.3. З якими основними труднощами стикається [назва органу] у діяльності, пов'язаній з адміністративними повноваженнями?
- 1.4. Чи спостерігається дублювання повноважень між [назва органу] та іншими органами судової влади? Якщо так, наведіть приклади.
- 1.5. Які функції ВРП, на Вашу думку, доцільно оптимізувати або передати іншим органам задля підвищення ефективності?

### **2. Відповідність європейським стандартам**

- 2.1. Чи ознайомлені Ви із європейськими стандартами діяльності аналогічних органів в Європейському Союзі?
- 2.2. Наскільки повноваження [назва органу], на Вашу думку, відповідають європейським стандартам у сфері управління судовою системою?
- 2.3. Чи залучалась [назва органу] до міжнародних програм або експертних оцінок, що стосуються організації та ефективності судового врядування?
- 2.4. Які елементи європейських моделей Ви вважаєте доцільними для впровадження в українську судову систему?
- 2.5. Які чинники перешкоджають адаптації повноважень [назва органу] до вимог ЄС?

### **3. Взаємодія з іншими органами та інституціями**

- 3.1. Як би Ви оцінили взаємодію [назва органу] з іншими органами судової влади?
- 3.2. Наскільки ефективними є чинні механізми координації в системі управління судовою владою?
- 3.3. Чи існує потреба у вдосконаленні або створенні нових інституційних механізмів координації між органами судового врядування?

#### **4. Візія майбутніх реформ**

4.1. Які зміни Ви вважаєте пріоритетними у сфері повноважень [назва органу]?

4.2. Які ризики Ви бачите у процесі реформування адміністративних функцій [назва органу]?

4.3. Як Ви вважаєте, якою має бути стратегія впровадження змін – поетапною, комплексною, через пілотні ініціативи тощо?

4.4. Наскільки [назва органу] готова брати активну участь у реалізації змін, запропонованих у межах цього проєкту?

#### **5. Пропозиції та зауваження**

5.1. Які практичні рекомендації Ви могли б запропонувати щодо покращення ефективності адміністративного управління в системі судової влади?

5.2. Чи має [назва органу] власні аналітичні напрацювання або ініціативи, які варто врахувати в межах проєкту?

 [dc.org.ua](https://dc.org.ua)