



# Як вдосконалити підхід до формулювання цільових індикаторів ЄС у кластері “Фундаментальні сфери”

приклад судової реформи в Україні

Марко Кмежич  
Вікторія Мельник  
Роман Смалюк

© 2024 | ГО **Український центр європейської політики**

© 2024 | ГО **Центр політико-правових реформ**

# ЯК ВДОСКОНАЛИТИ ПІДХІД ДО ФОРМУВАННЯ ЦІЛЬОВИХ ІНДИКАТОРІВ ЄС У КЛАСТЕРІ “ ФУНДАМЕНТАЛЬНІ СФЕРИ ”

приклад судової реформи в Україні

Автори:

**Доктор Марко Кмежич**

викладач та старший науковий співробітник Центру досліджень  
Південно-Східної Європи в Університеті Граца, Австрія

**Вікторія Мельник, доктор філософії**

**Роман Смалюк**

експерти Центру політико-правових реформ, Україна

Рецензент: **Нестор Барчук**, менеджер з міжнародних зв'язків аналітичного центру  
DEJURE Foundation

Ідею дослідження запропонувала команда наукових співробітників  
Українського центру європейської політики:

**Любов Акуленко, к.держ.упр., Дмитро Науменко, Сніжана Дяченко,  
доктор Олександра Булана, к.е.н.**

Це дослідження підготовлено Українським центром європейської політики за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (Київ). Інформація та погляди, викладені в цьому дослідженні, належать авторам і є обов'язково відображають точку зору Фонду Конрада Аденауера з. о. За всі інші помилки, що містяться в цьому дослідженні, відповідальність несуть виключно автори. Крім того, це дослідження не відображає позицію їхніх установ. Усі частини цієї публікації захищені авторським правом.

# Зміст

---

4	Список скорочень
5	Резюме
8	Вступ
10	Важливість верховенства права
12	Верховенство права та розширення ЄС
15	Методологія
17	Нормативно-емпіричний аналіз
48	Висновки
50	Додаток I. Логічна матриця – Судова реформа в Україні в контексті переговорів щодо вступу України до ЄС

# Список скорочень

---

<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>ДЄС (TEU)</b>	Договір про Європейський Союз
<b>ВРП</b>	Вища рада правосуддя
<b>ВККС</b>	Вища кваліфікаційна комісія суддів
<b>РСУ</b>	Рада суддів України
<b>НУО</b>	Неурядові організації
<b>ГРД</b>	Громадська рада доброчесності
<b>ОАСК</b>	Окружний адміністративний суд м. Києва
<b>ЄКЕП (СЕРЕЈ)</b>	Європейська комісія з питань ефективності правосуддя
<b>ЄСІТС</b>	Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система
<b>ПК</b>	Підвищення кваліфікації
<b>НМТ</b>	Національний мультипредметний тест
<b>МКТ</b>	Магістерський комплексний тест
<b>ЄДКІ</b>	Єдиний державний кваліфікаційний іспит
<b>ЕСЈ</b>	European Court of Justice
<b>ЗНО</b>	Зовнішнє незалежне оцінювання
<b>ЄФВВ</b>	Єдине фахове вступне випробування
<b>ВНЗ</b>	Вищі навчальні заклади

# Резюме

---

Неспровоковане вторгнення Росії в Україну в лютому 2022 року сприяло еволюції відносин між ЄС та Україною. Через кілька днів після вторгнення Україна подала заявку на отримання статусу країни-кандидата, а ЄС, зі свого боку, продемонстрував зміну підходу до розширення та до майбутнього України у своєму складі. На цьому етапі відбувся відхід від традиційного для деяких держав-членів скептицизму, а вісім держав-членів навіть виступили за прискорений процес приєднання. Водночас політики ЄС наголосили, що процес вступу залежить від виконання Україною умов і, як очікується, буде складним і тривалим. Уже в грудні 2023 року Європейська комісія розпочала з Україною переговори про приєднання, сигналізуючи про прогрес, але також наголосуючи, що хід переговорів залежить від дотримання суворих умов, особливо у сфері верховенства права.

Однією з основних умов оцінки готовності країни до вступу є верховенство права, як визначено в статті 2 ДЄС. Кандидати на членство, в тому числі й Україна, мають продемонструвати відповідність цінностям і стандартам ЄС, особливо у сфері судочинства. Поточна методологія розширення добре структурована, але її практичне застосування на Західних Балканах продемонструвало необхідність вдосконалення задля підвищення

її ефективності для обох сторін. На відміну від економічної складової процесу приєднання, яку можна оцінити кількісно, виміряти прогрес у сфері верховенства права дуже складно через її природу – цю галузь кожна держава здебільшого регулює на власний розсуд, орієнтуючись на міжнародні стандарти. Основою для вступу до ЄС слугують запроваджені на початку 1990-х років Копенгагенські критерії, що наголошують на стабільних демократичних інститутах, дієвій ринковій економіці та дотриманні *acquis communautaire*.

□ У цьому дослідженні здійснено спробу на прикладі судової реформи знайти баланс гнучкості та чіткості, що посприяв би підвищенню **ефективності** переговорів про вступ України.

Запропонований методологічний підхід до розв'язання цих проблем зацентрований на нормативно-емпіричному аналізі судової системи України та рекомендаціях щодо політики, які стосуються різних етапів переговорного процесу.

Дослідження спирається на нормативно-емпіричний аналіз стану судової реформи в Україні, спрямований на те, щоб з'ясувати її проблеми та потреби у контексті євроінтеграції. Методологія дослідження передбачає вивчення і законодавства, і його практичного застосування за чотирма складниками. Результати дослідження полягають у формулюванні рекомендацій щодо політики на основі виявлених прогалин.

## □ Аналіз демонструє як досягнення реформи, так і виклики та сфери, що вимагають розробки комплексних рішень.

Засадничими складниками незалежності є роль органів суддівського врядування, таких як ВРП та ВККС, які відіграють важливу роль у незалежності суддів, а їх вплив у цій сфері може бути як позитивним, так і негативним. Крім того, у дослідженні висвітлюються проблеми в процесах, пов'язаних із суддівською кар'єрою, розподілом ресурсів і доступом до кадрів, що позначаються на доступі до правосуддя.

У публікації детально розглянуто критично важливе питання підзвітності суддів у контексті незавершеної судової реформи в Україні. Наголошено на стратегічній помилці, якої припустилися у процесі реформування, що відтак призвело до перекосу в балансі між незалежністю та підзвітністю судової влади на користь першої. Цей дисбаланс разом із викликами на шляху очищення судової влади та боротьби

з корупцією зумовив необхідність повного перезавантаження органів суддівського врядування, таких як ВРП та ВККС, із залученням незалежних міжнародних експертів. Далі у дослідженні йдеться про основні механізми забезпечення підзвітності суддів, в тому числі кваліфікаційне оцінювання і дисциплінарну відповідальність. Наголошено на потребі в забезпеченні прозорості судової системи, детально описано різні заходи, спрямовані на підвищення її відкритості та довіри громадськості. Однак доводиться визнати існування поточних проблем і необхідність подальшого вдосконалення законодавства задля закріплення гарантій прозорості.

Запропоновано також аналіз ефективності судової системи в Україні, зокрема особливу увагу приділено мережі судів, кількісним показникам діяльності та доступності інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для судів. У публікації описано структуру судової системи та висвітлено виклики на шляху реформ, розпочатих 2016 року, особливо щодо вдосконалення мережі місцевих та апеляційних судів. Попри зусилля щодо підвищення ефективності, такі як впровадження ЄСІТС, досі існують значні перешкоди, такі як затримки з її впровадженням та брак необхідних ресурсів. У дослідженні також розглянуто кількісні показники діяльності судів, які вказують на зниження їх результативності останніми роками, що частково пояснюється недостатнім кадровим забезпеченням. Крім того, наголошується на необхідності подальшого розвитку ІКТ для підвищення цифровізації та

оптимізації судових процесів, що зрештою сприятиме покращенню доступу громадян до правосуддя.

Професійність судової системи в Україні оцінюється на основі кількох основних механізмів, таких як добір і підготовка суддів, а також оцінка якості судових рішень. Процес добору передбачає іспити для оцінювання професійної компетентності кандидатів, що складаються з анонімного тестування і практичних завдань. Однак виникають питання щодо прозорості та коректності цього оцінювання, а також ефективності методів тестування. Окремим питанням є навчання кандидатів на посади суддів та системне підвищення кваліфікації суддів. Одним із недоліків, відображених у дослідженні, є відсутність системного регулювання оцінювання якості судових рішень. Серед рекомендацій – впровадження методології ЄС для оцінювання судових систем і вдосконалення збору й аналізу статистичних даних для реформ і ухвалення рішень.

У дослідженні також розглянуто вищу правничу освіту як частину професійності. Вища правнича освіта в Україні відіграє важливу роль у підготовці кваліфікованих фахівців для судової, законодавчої та виконавчої гілок влади. Запровадження систем оцінювання при вступі з 2008 року сприяло зменшенню корупції на цьому етапі. Однак існують проблемні аспекти, пов'язані зі системою закладів правничої освіти.

У результаті дослідження автори сформулювали дві групи важливих висновків. Перший з них безпосередньо пов'язаний із судовою реформою

– він висвітлює прогрес країни з часів Революції Гідності 2014 року на шляху до побудови системи правосуддя у відповідності до європейських стандартів, та визначає виклики, з якими потрібно впоратися в рамках комплексної судової реформи. Друга група висновків стосується питання підвищення ефективності переговорного процесу та застосування проблемно-орієнтованого підходу до розробки рекомендацій. Автори пропонують уникати надмірного узагальнення та дотримуватися балансу між чіткістю та гнучкістю. Згідно з дослідженням, такий підхід дозволить досягти прогресу і у реформах, і у вступі України до ЄС. Своєю чергою, детальна матриця моніторингу прогресу може послужити інструментом як для моніторингу, так і для коригування завдань за результатами кожного етапу переговорного процесу. Чіткість завдань дозволить усім зацікавленим сторонам визначати та контролювати стан політико-правових реформ, а гнучкість дасть змогу вживати оперативних заходів для вдосконалення неефективних або частково ефективних рішень. Такий підхід може бути логічною відповіддю на складний характер реформ, що входять до кластера «Основи».

# Вступ

28 лютого 2022 року, всього через п'ять днів після початку неспровокованого та безпідставного військового вторгнення росії, Україна подала заявку на членство в ЄС. Зіткнувшись із безпрецедентним «поверненням» глобальної geopolitik, втіленої в російській агресії, що надалі підважує європейську та глобальну безпеку і стабільність, президенти восьми держав-членів ЄС закликали до прискорення процесу вступу України до Союзу. Власне, війна росії проти України повністю змінила наратив ЄС про переваги та недоліки прийняття нових держав до Союзу, тому забезпечення місця України в ЄС стало головним політичним пріоритетом навіть у традиційно скептично налаштованих до розширення країнах, таких як Нідерланди та Франція.

Однак президентка Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн швидко відреагувала на зростання ентузіазму щодо розширення, заявивши, що, попри її особисту підтримку приєднання України, вступ не буде негайним, оскільки на нього потрібен час (Euronews 2022). Справді, набуття членства в ЄС – це складна процедура, яку неможливо реалізувати миттєво, адже вона вимагає впровадження цінностей, правил і норм ЄС у всіх сферах інтегрованої політики Союзу. Отож, не дивно, що одночасно з

рекомендацією затвердити статус кандидата для України у червні 2022 року Європейська комісія висунула до Києва перелік вимог із семи пунктів щодо впровадження реформ, пов'язаних із верховенством права. У грудні 2023 року, майже через півтора року, Єврокомісія ухвалила рішення відкрити переговори про вступ з Україною, що ознаменувало перший крок вперед у євроінтеграційних амбіціях країни. Очікується, що відкриття переговорів про членство передбачатиме додаткові умови, пов'язані з верховенством права, що становить предмет переговорного процесу відповідно до розділів 23 «Судова влада та основоположні права» та 24 «Справедливість, свобода та безпека».

□ Це дослідження пропонує **нормативно-емпіричний аналіз** ефективності функціонування судової системи в Україні в очікуванні відкриття переговорів про членство.



Автори мають на меті не тільки відобразити правову й емпіричну картину поточної ситуації в українській судовій системі, а й розробити план необхідних реформ з урахуванням політичних умов, висунутих ЄС у світлі прагнення країни до вступу до ЄС. У цьому дослідженні також буде розглянуто проблеми з формулюванням Комісією цільових індикаторів у кластері «Фундаментальних реформ», з якими мають справу країни Західних Балкан. Зокрема, запропоновано новий підхід до поєднання ЄС гнучкості у формулюванні з необхідною чіткістю вимог, актуальних для національного контексту України.

Викладені тут результати дослідження ґрунтуються на поєднанні двох методологічних напрямків:

**1** *нормативного підходу, який передбачає контент-аналіз правових норм та адміністративних нормативно-правових актів, прийнятих і реалізованих як основа для підвищення стандартів судового сектора України з метою досягнення цільових індикаторів ЄС (для цілей цього документа чинні законодавчі рамки розглядатимуться як набір прескриптивних норм, внутрішня узгодженість яких буде ретельно вивчатися з урахуванням зовнішніх вимог, встановлених для держав, які прагнуть вступити до ЄС);*

**2** *проблемно-орієнтованого емпіричного підходу, зосередженого на практичних аспектах забезпечення верховенства права, аналізі прогресу та виявленні прогалин і потенційних дисфункцій між законодавством і впровадженням реформ.*

# Важливість верховенства права

## 2

Верховенство права є однією з основоположних цінностей ЄС та відображає спільну ідентичність держав-членів і спільні конституційні традиції. Це було закріплено в статті 2 ДЄС, у якій йдеться про «повагу до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та повагу до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин» як спільні цінності, що становлять основу Союзу. Оскільки верховенство права є елементом колективної ідентичності всієї організації, воно по суті визначає дії ЄС у внутрішній та міжнародній сферах, а також умови членства в ЄС. Зокрема, функціонування верховенства права є важливим елементом політики розширення ЄС, оскільки його імплементація є основною умовою для країн, що прагнуть приєднатися до Союзу (стаття 49(1) ДЄС).

Комплексна стратегія ЄС щодо сприяння ефективному забезпеченню верховенства права серед країн-кандидатів на членство в ЄС полягає у поступовому розвитку договірних відносин та інституційних зв'язків на основі посиленого політичного діалогу та процесу моніторингу за наданням фінансової та технічної підтримки. В основі цих процесів лежить вимога до держав-кандидатів дотримуватися низки політичних умов. Коротко кажучи, ЄС, спираючись на очевидно

асиметричні відносини з країнами-кандидатами, встановлює правила, які формують їхню державну політику в процесі вступу. ЄС винагороджує уряди, які виконують його вимоги, і не надає переваг тим, хто цього не робить.

Найпотужнішим інструментом забезпечення дотримання вимог для будь-якої країни-кандидата є «gate keeping» (визначення відповідності) на різних етапах процесу вступу до ЄС, особливо коли йдеться про отримання статусу кандидата і початок переговорів про вступ. Найбільша винагорода – повноправне членство в ЄС – часто є віддаленою можливістю, тому завдяки такій умовності успіх в утвердженні верховенства права значною мірою залежить від проміжних винагород, таких як доступ до ринку, посилена фінансова допомога і лібералізація візового режиму. До того ж кандидати мають бути впевнені, що виконавши вимоги ЄС, отримають обіцяну винагороду, але водночас знати, що ця винагорода можлива лише після приведення системи у повну відповідність із цими вимогами. Таким чином, довіра до процесу залежить від надійного, заснованого на заслугах застосування відповідних умов ЄС.

Однак останніми роками процес вступу не достатньо сприяв перетворенням у галузі верховенства права. Чинні

та потенційні західнобалканські країни-кандидати – Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Чорногорія, Північна Македонія та Сербія – досягли незначного прогресу у цій сфері. Проблеми в ній не нові, на них звертають увагу уже протягом багатьох років, зокрема їх описано в останньому звіті Freedom House Freedom in the World («Свобода в світі»), де відзначається відсутність верховенства права та посилення кумівства і непотизму, які загрожують демократичним інститутам у регіоні. Так само Європейська комісія відійшла від свого звичайного для питань верховенства права технократичного стилю викладу і в «Повідомленні про надійну перспективу розширення для Західних Балкан» (2018) заявила, що ці країни демонструють «виразні елементи узурпації державних інститутів, зокрема зв'язки з організованою злочинністю та корупцією на всіх рівнях уряду й управління, а також сильну взаємопереплетеність державних і приватних інтересів»<sup>1</sup>. ЄС спробував відповісти на ці виклики, зробивши повагу до верховенства права однією з «основних» умов розширення.

Тим часом не тільки претенденти на вступ до ЄС, але й кілька держав-членів ЄС зіткнулися з серйозними загрозами для функціонування верховенства права. Про систематичну й навмисну ерозію верховенства права в Угорщині під керівництвом Віктора Орбана вже

добре відомо, і цей приклад наслідують інші держави-члени Союзу, зокрема Польща. Попри далекосяжні реформи, прийняті в рамках підготовки до членства в ЄС, Болгарія та Румунія досі підлягають післявступному моніторингу у сфері верховенства права. До того ж не тільки «новим» державам-членам, але й країнам, що вже давніше увійшли до Союзу, часом складно впоратися з імплементацією верховенства права, зокрема Італія має проблеми з плюралізмом засобів масової інформації, а Греція – з поганим урядуванням, як показала криза євро. Верховенству права також загрожує зростання популістських та ультраправих партій по всій Європі, які відверто відкидають його принципи.

Отож, ЄС постав перед подвійним викликом забезпечення верховенства права в межах Союзу та його просування в майбутніх державах-членах. Визнаючи ці небезпеки, президентка Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн у своїх політичних настановах заявила, що «загрози верховенству права кидають виклик правовій, політичній та економічній основі того, як працює наш Союз»<sup>2</sup>, а, отже, матимуть вирішальне значення для заявки України на членство в ЄС.

---

1) European Commission. 2018. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans: COM(2018) 65 final, Strasbourg, 6 February.

---

2) von der Leyen, Ursula, 'A Union that strives for more: My agenda for Europe – Political guidelines for the next European Commission, 2019–2024', European Commission, July 16 2019. Режим доступу: [https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf).

# Верховенство права та розширення ЄС

# 3

Попри те, що науковці, які спеціалізуються на питаннях демократичної політики, загалом сходяться на думці, що верховенство права є легітимізуючим принципом здійснення державної влади, єдиного «європейського стандарту» для інституційної розбудови або моніторингової діяльності ЄС у цій сфері не існує. Додаткові труднощі виникають через складність кількісної оцінки досягнутого рівня дотримання відповідних критеріїв. На відміну від економічної реформи, яку легко виміряти за показниками рівня інфляції, валового внутрішнього продукту тощо, у сфері верховенства права мало що можна встановити з точністю через саму природу цього поняття. Хоча ЄС сприяє утвердженню верховенства права під час процесу вступу за допомогою різних політик ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ, починаючи від надання притулку та прикордонного контролю до боротьби з корупцією та організованою злочинністю, Комісія все ж прагне укласти інституційний контрольний список для верховенства права з основним акцентом на судовій системі.

Інструмент правозастосування, що оцінює повагу до верховенства права в країнах-кандидатах, закріплено у статті 49 ДЄС. У ньому йдеться про те, що подати заявку на вступ до Союзу

можуть лише європейські держави, які поважають цінності ЄС, зазначені в статті 2 ДЄС, та прагнуть їм сприяти. На тлі поглиблення відносин між ЄС і країнами Центральної та Східної Європи на початку 1990-х років було укладено відомі Копенгагенські критерії, а далі Мадридські критерії щодо вступу до ЄС і принципів членства в ньому, в який йдеться головно про економічні та політичні умови.

Копенгагенські критерії досі є основою плану вступу до ЄС. Згідно з ними, кандидати повинні мати стабільні демократичні інститути, дієву ринкову економіку і здатність приймати та впроваджувати *acquis communautaire*, обсяги якого постійно зростають. Тому Копенгагенські критерії залишаються недосконалою відправною точкою для розуміння суті критеріїв верховенства права ЄС. Фактично, їх викладено не в одному робочому документі, а радше в масі дотичних документів, що стосуються умов верховенства права, які можна розділити на дві групи:

- *До першої групи входять документи, що стосуються конкретної країни-кандидата, такі як висновки Комісії щодо заявки на членство в ЄС, звіти про прогрес кандидатів на шляху до вступу, партнерства щодо вступу, дорожні карти тощо.*

- *До другої групи входять документи загальнішого застосування, зокрема Порядок денний Комісії на 2000 рік, щорічні Робочі документи Євроінституцій<sup>1</sup>, Стратегічні документи, Звіти про комплексний моніторинг тощо.*

До того ж обидві групи документів часто містять посилання на джерела, що виходять за рамки законодавства ЄС, по суті залучаючи міжнародні організації, такі як ОБСЄ та Рада Європи, що опосередковано допомагають оцінити відповідність країн-кандидатів зокрема політичним критеріям демократії та верховенства права. Пропонуючи різноманітні інструменти впливу, документи, пов'язані з засіданням Ради в Копенгагені, фактично забезпечують Комісії комплексну систему просування реформ, оскільки дозволяють їй застосовувати на практиці, принцип відповідності що йде на користь і ЄС, і країні-кандидату.

Еволюція принципу політичної відповідності ЄС стала особливо очевидною у 2011 році, коли було запроваджено критерії «належного врядування», підтримання верховенства права, незалежної судової системи та ефективного державного управління. Новий підхід ЄС до переговорів щодо розділів 23 «Судова влада та основоположні права» та 24 «Справедливість, свобода та безпека», вперше запроваджений у процесі переговорів про приєднання Хорватії, тепер повністю інтегровано у

переговори ЄС з Чорногорією, Сербією, Північною Македонією та Албанією і, швидше за все, застосовуватиметься до всіх майбутніх переговорів про приєднання в регіоні.

Для країн Західних Балкан цей підхід означає, що переговори щодо найскладнішого аспекту – реформ у сфері верховенства права – починаються першими, щоб дати достатньо часу для забезпечення надійних результатів імплементації, перш ніж відкривати інші розділи переговорів. До того ж «новий підхід» передбачає систему проміжних цільових індикаторів, яка оцінює готовність країни до відкриття і закриття відповідних розділів переговорів. Це передбачає запровадження запобіжних заходів, зокрема положення про загальний баланс, що вимагає припинення переговорів щодо всіх інших розділів у разі сповільнення прогресу щодо найскладніших розділів, а саме – «Судова влада та основоположні права» і «Справедливість, свобода та безпека». Отже, розділи 23 та 24 є основним інструментом стратегії Союзу щодо Західних Балкан, тоді як система цільових індикаторів, пов'язана з цими розділами, спрямована на те, щоб допомогти країні-кандидату виконати вимоги ЄС за допомогою конкретних завдань, що полегшують вимірювання та оцінку прогресу.

---

1) Один, або більше документів різного типу, видані Євроінституціями щодо одного і того ж питання. Для прикладу - щорічний пакет розширення ЄС.

Ці завдання сформульовано як:

- 1 *початкові цільові індикатори, пов'язані з прийняттям комплексних Планів дій для розділів 23 та 24, згідно з якими країна-кандидат пропонує заходи, що можуть покращити ситуацію у відповідних програмних сферах;*
- 2 *проміжні цільові індикатори щодо вимог, яким країна-кандидат повинна відповідати для просування в переговорному процесі, тобто прийняття відповідного законодавства, створення або зміцнення інституцій, пов'язаних з верховенством права, навчальною діяльністю або міжнародним співробітництвом;*
- 3 *заключні цільові індикатори на основі солідних досягнень щодо реалізації реформ у різних сферах від запобігання та протидії корупції та до розслідування військових злочинів, захисту основоположних прав і боротьби з організованою злочинністю.*

Крім того, на переговорах у 2012 році Європейська комісія запровадила так зване положення про дисбаланс, згідно з яким, якщо країна-кандидат показує прогрес в інших розділах, але відстає у сфері верховенства права, переговори за всіма розділами може бути припинено. На практиці проміжні індикатори дуже широкі та спрямовані на довгострокові цілі, тож їх оцінювання доволі поверхове. До того ж ці індикатори не корегуються під конкретні обставини країн, на які вони орієнтовані – доказом цього є те, що для двох лідерів на шляху до вступу – Сербії та Чорногорії – вони ідентичні.

У цьому дослідженні автори свідомо оминули увагою вплив політики ЄС у секторі, що охоплюється розділом 24, зосередившись на нормативно-емпіричному аналізі судової системи в Україні. Як було зазначено вище щодо моніторингової діяльності ЄС, ефективність судової системи важко виміряти в основному через відсутність узгоджених європейських стандартів. Саме тому для аналізу запозичено комплексний набір «індикаторів» судової незалежності, підзвітності, ефективності та результативності, розроблений Марко, Палермо та Велком (Marko, Palermo and Woelk, 2004) для EuroAid. А саме йтиметься про політичні та економічні виклики судовій незалежності, що впливають із створення таких інститутів, як ВРП, члени якої призначаються парламентом та/або виконавчою владою, низький рівень заробітної плати в судовій системі, що ставить під сумнів поняття «справедливого судового розгляду» тощо. Тут йтиметься передусім про його формальні вияви – зокрема ключові організаційні питання судової влади, а саме добір, просування по службі та звільнення суддів. По-друге, щоб запобігти «*gouvernement des juges*» (судовому активізму), слід забезпечити належний баланс між незалежністю і підзвітністю. Окрім «жорсткої підзвітності», такої як механізми добору, просування по службі та дисциплінарного контролю,

судові органи також підпорядковуються «м'яким» механізмам підзвітності, що передбачають суспільну підзвітність, яку забезпечують організації громадянського суспільства, а також фахову підзвітність, реалізовану колегами-суддями. По-третє, незалежність і підзвітність не мають жодного значення, якщо робота суддів і прокурорів не є ефективною та професійною. Індикатори ефективності передбачають нормативно-емпіричний аналіз показників, зокрема структури судів, з особливим акцентом на спеціалізовані інститути правосуддя, тривалість судових процедур, рівень завершення справ, кількість справ, що розглядаються, та доступність інструментів ІКТ для судів. Нарешті, під професійністю розуміється здатність судді ухвалювати обґрунтовані рішення, спираючись на професійну ерудицію, що набуває особливої ваги з огляду на те, що в осяжному майбутньому суддям доведеться враховувати не тільки *acquis communautaire*, а й тексти європейських директив, їх аргументацію та обґрунтування, судову практику Суду справедливості ЄС, а також прецедентне право держав-членів. У спробі знайти розв'язок цих проблем у цьому дослідженні буде розглянуто можливості та варіації початкової підготовки суддів і підвищення їх кваліфікації, а також роботу школи суддів.

Підготовка цього дослідження поділяється на два повноцінні етапи: нормативно-емпіричний аналіз і розробку рекомендацій щодо політики. Нормативно-емпіричний аналіз передбачає огляд стану реформування судової системи за ключовими складниками, а також виявлення прогалин у правовому регулюванні та правозастосовній практиці й інших проблемних аспектів, які потребують розв'язання. Наступним кроком є розробка рекомендацій щодо усунення цих прогалин і проблем з метою реформування судової системи та виконання зобов'язань України в контексті європейської інтеграції.

- Політичні рекомендації автори дослідження пропонують розділити на три категорії, які відповідають різним етапам переговорного процесу: **початок, проміжний етап і закриття.**



У цьому розділі автори мають на меті проаналізувати як законодавство, так і його практичне застосування з метою формування широкої картини стану судової системи в Україні. Відповідно до методології дослідження, аналіз є інструментом для виявлення прогалин та формулювання рекомендацій для їх усунення. Висновки щодо кожного компонента ляжуть в основу розробки рекомендацій.

□ Цей розділ пропонує **глибокий аналіз** стану судової реформи в Україні (в тому числі оцінку Європейської Комісії) та допомагає сформулювати розуміння основних викликів і потреб реформ у процесі європейської інтеграції України та наближення її законодавства до законодавства ЄС.

Європейська комісія у своєму [звіті](#) від 8 листопада 2023 року зазначила<sup>1</sup>, що Україна має «певний рівень підготовки» у сфері функціонування судової системи, відзначивши «хороший прогрес» у впровадженні реформи органів суддівського врядування 2021 року. Тобто, готовність української судової системи до євроінтеграції оцінювалася нижче середнього рівня, водночас визнано хороші темпи судової реформи, яку Україна продовжує проводити попри війну.

Комплексна судова реформа, розпочата у 2016 році і перезапущена 2021 року, дозволила розв'язати деякі проблеми судової влади та посилити її незалежність і підзвітність, зменшивши вплив політичних органів на правосуддя і розширивши повноваження органів суддівського врядування. Водночас, внаслідок помилок при проектуванні судової реформи, відсутності політичної волі та проблем з доброчесністю і незалежністю інституцій, відповідальних за впровадження законодавчих змін, Україні не вдалося досягти більшості задекларованих цілей реформи та завершити окремі проекти.

Як наслідок, актуальність судової реформи не тільки збереглася, а навпаки істотно зростає.

<sup>1</sup>) Якщо не вказано інше, у документі наводяться висновки Європейської комісії, викладені у Звіті Європейської Комісії щодо України за 2023 рік (08.11.2023 SWD(2023) 699 final).

## НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ

У 2016 році до Конституції України були внесені зміни, пов'язані з правосуддям. Політичні органи було майже повністю позбавлено впливу на судову систему, але водночас було збережено їх повноваження брати участь у формуванні ВРП. Внаслідок цих змін основну роль у судовій системі відіграють органи суддівського врядування – ВРП та ВККС, які перейняли на себе основні повноваження, пов'язані з суддівською кар'єрою – добір суддів, їх оцінювання, переведення, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення. Саме ці органи становлять фундамент незалежної, добросовісної та ефективної судової влади в Україні. Не випадково одна з семи рекомендацій, [висунутих](#) Єврокомісією у червні 2022 року як умова набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС, стосувалася завершення реформи ВРП та ВККС. Комісія зазначила, що реформа ВРП та ВККС: «має потенціал не тільки для побудови незалежної та підзвітної судової влади, але й для зменшення впливу зацікавлених сторін, які використовували чинну систему суддівського врядування для підважування верховенства права в Україні».

Згідно зі звітом Європейської комісії: «Конституційно-правова база гарантує незалежність судової влади від законодавчої та виконавчої гілок». Попри юридичні та інституційні гарантії, досі існують ризики незаконного втручання у діяльність судової влади, що вимагає вжиття подальших заходів.

## Органи суддівського (само-) врядування: гарант та основна загроза незалежності суддів

Однією з основних гарантій незалежності суддів в Україні є діяльність органів суддівського (само-) врядування. Водночас, через обсяг повноважень, наданих цим органам, потрапляння до них недоброчесних та залежних членів, може призвести до того, що ці органи можуть стати і основною загрозою для суддівської незалежності.

ВРП є конституційним органом судової влади, до повноважень якого належать: призначення суддів; розгляд скарг на рішення про притягнення судді або прокурора до дисциплінарної відповідальності; прийняття рішення про звільнення судді з посади; надання згоди на затримання суддів або утримання їх під вартою; прийняття рішення про тимчасове відсторонення суддів; вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів; переведення суддів з одного суду в інший. Крім того, ВРП призначає членів ВККС, голову Державної судової адміністрації та його заступників, розглядає дисциплінарні скарги на суддів, визначає кількість суддів у судах, надає обов'язкові консультативні висновки щодо законопроектів, що стосуються судової влади та статусу суддів, бере участь у визначенні видатків державного бюджету на утримання судів, органів та установ системи правосуддя. Тобто ВРП є органом, покликаним захищати інституційну незалежність судової влади й індивідуальну незалежність суддів.

Рада складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох обирає з'їзд суддів України з числа суддів або суддів у відставці, а по два призначають (обирають) Президент України, Верховна Рада України, з'їзд адвокатів України, всеукраїнська конференція прокурорів, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ. Голова Верховного Суду є членом ВРП за посадою. Отож, більшість членів Ради є представниками судової влади. Ключовою проблемою діяльності ВРП, яка існувала до 2021 року, була процедура формування цього органу, яка не передбачала жодних механізмів незалежної перевірки майбутніх членів ВРП, що давало можливість суб'єктам призначення (обрання), призначати лояльних до них осіб на власний розсуд.

Серйозність проблем з доброчесністю членів ВРП була визнана Україною навіть на міжнародному рівні у її зобов'язаннях перед [Міжнародним валютним фондом](#) (2020) та [ЄС](#) (2020), а Венеційська комісія у 2021 році [зазначила](#), що судова реформа, яка не розв'язує проблем, пов'язаних з функціонуванням ВРП та доброчесністю її членів, приречена на провал.

У 2021 році, з другої спроби, вдалося запустити реформу ВРП, яка передбачала обов'язкову перевірку доброчесності кандидатів до складу Ради незалежною Етичною радою. Було визначено, що суб'єкти призначення (обрання) можуть призначити до ВРП лише рекомендованих Етичною радою кандидатів. На перехідний період до складу Етичної ради увійшли три представники від суддівського середовища (делегуються РСУ)

та три міжнародних експерти, які мають право вирішального голосу (в подальшому їхню квоту мають перебрати на себе представники від адвокатського, прокурорського та наукового середовищ). Венеційська комісія в цілому схвально [оцінила](#) запропонований механізм.

Станом на січень 2024 року до складу ВРП входить 17 членів, з яких 14 пройшли добір за новим механізмом з участю Етичної ради. Запровадження нового етапу добору дозволило дещо підвищити доброчесність та незалежність членів ВРП від суб'єктів призначення, але не гарантувати їх. Остаточне рішення про призначення приймається саме передбаченими у Конституції України суб'єктами, які не зобов'язані призначити рекомендованих Етичною радою кандидатів, як і обґрунтовувати причини відхилення рекомендацій. Суб'єкт призначення може зволікати з розглядом рекомендації або взагалі оголошенням конкурсу на вакантні посади<sup>2</sup>. Президент України<sup>3</sup> навіть дозволив собі проігнорувати рекомендацію Етичної ради та оголосити новий конкурс. Жодних запобіжників від таких зловживань закон не передбачає, що переносить порядок формування ключового органа в системі правосуддя в політичну площину. Крім того, потребує подальшого вдосконалення порядок обрання (призначення) членів ВРП

---

2) Наприклад, органи адвокатського самоврядування з січня 2022 року не оголошували конкурс на зайняття двох вакантних посад членів ВРП за своєю квотою.

3) Решта суб'єктів призначення є колегіальними органами, які не можуть просто проігнорувати рекомендацію, не поставивши її на голосування.

колегіальними органами – з'їздами суддів, адвокатів, науковців та конференцією прокурорів, на яких голосують не безпосередньо члени відповідної професійної спільноти, а обрані делегати, що підвищує ризик кулуарних домовленостей, а отже вимагає подальшого вдосконалення.

Потребує подальшого вдосконалення склад та мета діяльності Етичної ради. Залучення міжнародних експертів до добору членів ВРП в цілому виправдало себе, але не гарантувало призначення найкращих кандидатів до ВРП. На [думку](#) експертів, Етична рада обрала для себе роль, за якої намагалась лише не допустити до подальшої участі у конкурсі явно недоброчесних кандидатів, а не відібрати найкращих кандидатів, що відобразилося на результатах конкурсів. До того ж Етична рада вирішила припинити трансляцію співбесід з кандидатами до ВРП, проводячи їх за зачиненими дверима майже два роки. Отже, громадськість була позбавлена можливості перевірити, чи пройшли кандидати з проблемами доброчесності ретельну перевірку Етичною радою та чи отримували ці проблеми належну увагу протягом цього тривалого періоду. Крім того, з огляду на наявну потребу в очищенні судової влади та низький рівень довіри до судової влади з боку суспільства, безпосереднє залучення представників судової влади до Етичної ради видається сумнівним рішенням. Водночас це зауваження не є спробою обстоювати повне та безстрокове усунення суддів від процесу добору до органів суддівського (само-) врядування. Воно радше наголошує на необхідності посилення участі міжнародних експертів, одночасно

зменшуючи вплив суддів у процесі відбору, поки система не буде очищена від осіб з низькою доброчесністю.

Строк повноважень членів ВРП становить чотири роки. Одна й та сама особа не може обіймати посаду члена ради два строки поспіль.

Закон встановлює гарантії незалежності членів ВРП від суб'єктів призначення (обрання) – член ради може бути звільнений з посади у зв'язку з неналежним виконанням своїх обов'язків, допущенням поведінки, що підриває авторитет правосуддя та судової влади, та з інших передбачених у законі підстав, суб'єктом призначення (обрання) винятково за поданням самої ВРП. Варто відзначити, що з моменту конституційних змін 2016 року вказана процедура звільнення не застосовувалася жодного разу.

ВККС – орган суддівського врядування, до повноважень якого входить: проведення конкурсних доборів кандидатів на посаду судді та проведення кваліфікаційного оцінювання суддів.

В 2021 році квотний принцип формування ВККС, який породжував ті ж проблеми, що існують при призначенні членів ВРП, було замінено на конкурсний відбір. Відбір проводиться спеціально створеною Конкурсною комісією, до якої на перехідний період увійшли три представники від суддівського середовища (делегуються РСУ) та три міжнародних експерти, які мають право вирішального голосу (в подальшому їхню квоту повинні зайняти представники від адвокатського, прокурорського та наукового середовищ).

За результатами конкурсу комісія рекомендує ВРП щонайменше два кандидати на одну вакантну посаду члена ВККС.

До складу ВККС входить шістнадцять членів, вісім з яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці. Новий склад ВККС був сформований в червні 2023 року. Громадські організації, які стежили за конкурсом загалом позитивно або нейтрально оцінили його результати<sup>4</sup>.

Попри те, що члени ВККС призначаються ВРП, закон визначає гарантії незалежності комісії. Зокрема, член ВККС може бути звільнений з посади через допущені порушення лише за поданням самої ВККС. Крім того, Комісія самостійно затверджує власний регламент та нормативні акти, які необхідні для проведення добору чи оцінювання суддів.

Мандат міжнародних експертів у складі Конкурсної комісії з добору членів ВККС закінчиться у червні 2025 року (для порівняння, в Етичній раді міжнародні експерти працюватимуть до листопада 2027 року). Тобто, другий склад ВККС найімовірніше формуватиметься Конкурсною комісією, до складу якої увійдуть лише судді, адвокати, прокурори та науковці. Існують побоювання, що за такий короткий строк неможливо буде вкорінити стандарти доброчесності та незалежності в діяльності ВККС.

З огляду на неоднозначну ефективність конкурсів до ВРП і ВККС, пов'язану насамперед із занепокоєнням щодо доброчесності українських суддів у відбіркових комісіях, доцільно розширити використання моделі Громадської ради міжнародних експертів у майбутньому. Рада міжнародних експертів, створена для відбору суддів до Вищого антикорупційного суду, складалася з шести шанованих міжнародних експертів, які провели відбір на [найвищому рівні](#), забезпечивши призначення суддів без особливих проблем із доброчесністю. Ця рекомендація особливо стосується майбутніх конкурсів до Верховного суду та Вищого адміністративного суду.

Для розв'язання питань внутрішньої діяльності в Україні діє суддівське самоврядування, систему якого становлять збори суддів відповідного суду, РСУ та з'їзд суддів. З-поміж іншого, збори суддів визначають спеціалізацію суддів з розгляду конкретних категорій справ, обирають голову суду та його заступників, а також слідчих суддів, тобто, фактично вирішують внутрішньоорганізаційні питання діяльності суду. Попри те, що голова суду наділений лише адміністративними повноваженнями та не може жодним чином втручатися чи впливати на розгляд суддями справ, в Україні тривалий час існувала та продовжує існувати практика корупційного впливу на суддів саме через голів відповідних судів.

З'їзд суддів є найвищим органом суддівського самоврядування, який, зокрема, призначає суддів Конституційного Суду, членів ВРП,

---

4) Фондація DEJURE, 15.03.2023 // <https://bit.ly/3OKVrNU>; Автомайдан, 15.03.2023 // <https://bit.ly/3OEqypS>; Центр протидії корупції, 15.03.2023 // <https://bit.ly/3SWiH9E>.

обирає РСУ та може звертатися з пропозиціями щодо розв'язання питань діяльності судів до органів державної влади та їх посадових осіб.

РСУ є виконавчим органом з'їзду суддів. Останніми роками Рада відіграла достатньо деструктивну роль у проведенні судової реформи. Наприклад, РСУ безпідставно зволікала з делегуванням своїх членів до складу Етичної ради, що блокувало початок очищення ВРП. На думку громадських експертів, РСУ залишається інструментом тиску на суддів та збереження кругової поруки в судовій системі, що навіть зумовило [внесення](#) законодавчої ініціативи щодо її ліквідації.

### Правовий статус суддів

Однією з важливих складових забезпечення інституційної незалежності судової влади є гарантії індивідуальної незалежності суддів. Закон визначає ряд гарантій, покликаних забезпечити як внутрішню, так і зовнішню незалежність судді.

Як зазначалося вище, будь-які питання пов'язані з кар'єрою судді входять до компетенції органів суддівського врядування (ВРП та ВККС), що слугує запобіжником від узалежнення суддів від політичних суб'єктів.

Після 2016 року Україна відмовилася від першого строкового призначення судді на посаду<sup>5</sup>, встановивши на рівні

---

5) До 2016 року особа вперше призначалася на посаду судді Указом Президента України строком на п'ять років, а після закінчення цього строку могла бути призначена безстроково суддею Верховною Радою України.

Конституції безстроковий характер обіймання суддею посади. Судді також гарантована незмінюваність, яка передбачає як гарантію перебування на посаді до досягнення шістдесяти п'яти років (крім випадків звільнення або припинення повноважень), так і неможливість переведення судді до іншого суду без його згоди, крім переведення у разі реорганізації, ліквідації чи припинення роботи суду або у порядку дисциплінарного стягнення<sup>6</sup>. За відсутності згоди, у період дії надзвичайного чи воєнного стану і за умови зміни територіальної підсудності судових справ, що розглядаються у відповідному суді, суддю такого суду може бути тимчасово відряджено до суду, якому визначається територіальна підсудність справ такого суду.

Конституція України встановлює також гарантії недоторканності судді, зокрема, без згоди ВРП суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Крім того, суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком випадків вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Закон передбачає тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності, яке здійснюється за

---

6) Як дисциплінарний захід таке переведення може здійснюватися лише до суду нижчого рівня.

рішенням ВРП на підставі клопотання Генерального прокурора або його заступника.

Суддя зобов'язаний звернутися з повідомленням про втручання в його діяльність щодо здійснення правосуддя до ВРП та Генерального прокурора упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання. Неподання такого повідомлення є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Попри те, що з моменту запровадження цього інструменту минуло вже понад сім років, його ефективність залишається низькою. В переважній більшості випадків, ВРП або визнає відсутність підстав для вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів або, якщо визнає факт втручання, звертається до прокуратури щодо надання інформації про стан досудового розслідування кримінального провадження, вчиненого щодо судді<sup>7</sup>. Такий моніторинговий характер заходів навряд чи є ефективним способом реагування на спроби впливу на незалежність суддів.

Ще одним важливим критерієм суддівської незалежності є окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів. Розмір суддівської винагороди та порядок її розрахунку (в тому числі нарахування доплат) регулюється винятково Законом України «Про судоустрій і статус суддів» і не може визначатися іншими нормативно-правовими актами.

---

7) Наприклад, у 2021 році з 96 рішень про вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету суддівства 71 передбачало таке звернення.

Будь-які спроби зменшити чи обмежити розмір суддівської винагороди (наприклад, у 2020 році у зв'язку з ковідними обмеженнями), як правило, закінчувалися визнанням таких змін неконституційними Конституційним Судом України, який розглядає обмеження суддівської винагороди як зазіхання на гарантії незалежності суддів.

Таким чином, на нормативному рівні встановлено достатні гарантії незалежності суддів, але досі гостро стоїть проблема неефективності наявних механізмів забезпечення їх незалежності.

### **Суддівська кар'єра**

В Україні добір суддів усіх рівнів здійснюється лише на конкурсних засадах. Закон передбачає різні порядки проведення добору суддів до місцевих судів та до апеляційних, вищих спеціалізованих та Верховного Суду. В обох випадках відповідальною за організацію та проведення конкурсу є ВККС.

Щодо добору суддів місцевих судів, то Європейська комісія відзначила, що чинна процедура потребує доопрацювання та оптимізації з огляду на її тривалість та складність. Комісія рекомендувала Україні відновити добір звичайних суддів на основі вдосконаленої правової бази з чіткими критеріями доброчесності та професіоналізму і посиленою роллю ГРД.

Наразі потрібні нормативно-правові акти частково прийнято. У грудні 2023 року парламент прийняв Закон № 3511-IX, який передбачає оптимізацію

процедури добору суддів, зокрема, зменшення кількості іспитів з двох до одного, проведення спеціального навчання вже після призначення особи на посаду судді, а також проведення ВККС співбесіди з переможцями конкурсу, під час якої можуть досліджуватися питання відповідності кандидата критеріям доброчесності та професійної етики. Водночас залучення ГРД до перевірки доброчесності кандидатів на посаду судді не передбачене, що зумовлює необхідність подальшого внесення законодавчих змін для повного виконання рекомендації Європейської комісії.

Щодо добору суддів апеляційних, вищих спеціалізованих та Верховного Суду, то він відбувається за процедурою кваліфікаційного оцінювання, а до перевірки доброчесності кандидатів залучаються ГРД та Громадська рада міжнародних експертів (лише при доборі суддів Вищого антикорупційного суду).

Кваліфікаційне оцінювання передбачає проведення кваліфікаційного іспиту та співбесіди з кандидатами. Його результати значною мірою залежать від професійності, незалежності та доброчесності членів ВККС, які мають широкі межі розсуду при оцінюванні кандидатів. Організовані попереднім складом ВККС два конкурси до Верховного Суду, допускали широкі можливості для маніпуляції з їхніми

результатами<sup>8</sup>, а члени Комісії часто ігнорували висновки ГРД щодо недоброчесності учасників конкурсу й обійшли 62% таких висновків, що викликало [сумніви](#) щодо доброчесності чверті призначених кандидатів. Щодо ще приблизно 50% призначених суддів, ГРД надала інформацію, яка може свідчити про низьку доброчесність, але це було проігноровано ВККС. Навіть Європейська комісія звертає увагу на те, що ВККС має удосконалити правила добору суддів та оцінки кваліфікації, зокрема шляхом розробки та публікації чітких критеріїв оцінки доброчесності та методології оцінювання.

В обох випадках за результатами конкурсного добору ВККС вносить до ВРП рекомендації щодо призначення на посади суддів переможців конкурсу. ВРП розглядає такі рекомендації та за відсутності сумнівів у відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади або порушення визначеного законом порядку призначення на посаду судді, вносить Президентові України подання про призначення судді на посаду. Президент України здійснює призначення винятково на підставі та в межах подання ВРП, без проведення перевірки рекомендованих кандидатур. Президент України має видати указ про призначення особи на посаду судді не

---

8) Р.Куйбіда, Б.Малишев, Т.Шепель, Р.Марусенко Формування нового Верховного Суду: ключові уроки (січень 2018) // <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Formuvannya-novogo-VS-klyuchovi-uroky3.pdf>; Р. Смалюк, М. Серета, Р. Куйбіда Другий відбір суддів до нового Верховного Суду: старі та нові проблеми // [https://lb.ua/blog/cplr/424621\\_drugiy\\_vidbir\\_suddiv\\_novogo.html](https://lb.ua/blog/cplr/424621_drugiy_vidbir_suddiv_novogo.html).



пізніше тридцяти днів з дня отримання відповідного подання ВРП. На практиці цей строк неодноразово порушувався. Проте закон не передбачає жодних альтернативних механізмів, у випадку якщо Президент України порушує цей строк. Цю проблему неможливо розв'язати без внесення змін до Конституції України.

Подальший перебіг суддівської кар'єри цілком залежить від ВККС та ВРП. Закон не передбачає можливостей переведення суддів до суду вищого рівня чи того ж рівня поза конкурсними процедурами (за певними винятками). Звільнення судді з посади є винятковим повноваженням ВРП, а вичерпний перелік підстав для звільнення закріплено в Конституції України.

### Ресурси судової системи

Важливою гарантією незалежності судової гілки влади є наявність достатніх ресурсів для забезпечення безперешкодної роботи. Для забезпечення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади в Україні функціонує Державна судова адміністрація, яка підзвітна ВРП.

Попри те, що ВРП залучається до визначення видатків державного бюджету України на утримання судів, органів та установ системи правосуддя, розмір бюджетних видатків не перекидає потреби судової системи. За [даними](#) судової адміністрації у 2022 році фінансування судів та органів у системі правосуддя становило 71% від потреби, а в березні-квітні було зменшено на 11%. При цьому, 90% від бюджетних асигнувань на суди – це витрати на оплату праці. До

повномасштабного вторгнення ситуація була не набагато кращою і видатки з державного бюджету не перекидали всіх потреб судової системи<sup>9</sup>.

Особливо гостро дефіцит фінансування відображається на оплаті праці співробітників апарату суду, середня заробітна плата яких у 2022 році [становила](#) близько 14 тис. грн. (≈ 400 євро), тоді як середня сума винагороди судді була більш ніж у десять разів вищою – 152,5 тис. грн. (≈ 4,5 тис. євро).

За [оцінками](#) експертів, у 2020 році на судову систему в Україні було витрачено лише 13 євро на душу населення, що більш ніж у сім разів нижче, ніж у середньому по країнах ЄС.

При цьому частка судових витрат у відсотках до ВВП в Україні навпаки була однією з найвищих серед держав ЄС і становила 0,42%.

Водночас проблема фінансування судової системи лежить не лише в площині достатності бюджетних призначень, але й ефективності та прозорості розподілу та витрачання виділених коштів. До прикладу, проведений у 2021 році фінансовий аудит діяльності Державної судової адміністрації [виявив](#) багатомільйонне неефективне використання бюджетних коштів, а в антикорупційній [стратегії](#) на 2021–2025 роки було визначено необхідність запровадження регламентів прозорого планування і розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі.

---

9) За [даними](#) ДСА, у 2021 році обсяг фінансування судової системи становив 42,5 % від потреби (найменше за період із 2017 року). У 2017 році цей показник становив 79,1 %, у 2018 році – 77,9 %, у 2019 році – 72,4 %, у 2020 році – 64,9 %).

Щодо людських ресурсів, то, як відзначає Європейська комісія, на кінець 2022 року в Україні на 100 000 жителів припадало всього 11 суддів, тоді як середній європейський показник аж удвічі вищий (22,2 судді). Наразі вакантними є посади понад 2,2 тис. суддів (з 6,6 тис.), при цьому в апеляційних судах кількість вакантних посад взагалі перевищує кількість працюючих суддів.

Наведене свідчить про те, що українська судова система відчуває гостру нестачу як фінансових, так і людських ресурсів, що погіршує доступ до правосуддя.

## **ПІДЗВІТНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ**

Підзвітність судової гілки влади є невід'ємним складником побудови справедливого, ефективного, незалежного та добросовісного правосуддя. Під час моделювання судової реформи 2016 року була допущена стратегічна помилка – неререформовану судову гілку влади наділили широкими гарантіями незалежності і доручили органам суддівського врядування, які здебільшого склалися з суддів, провести оновлення (очищення та набір нових суддів) суддівського корпусу. Це породило істотний дисбаланс між підзвітністю та незалежністю суддів, на користь останньої та призвело до повного провалу очищення судового корпусу від недобросовісних суддів та ще більшої корпоратизації судової гілки влади.

За надання судовій системі широкої незалежності рішуче виступали західні партнери, посиляючись на стандарти Ради Європи щодо незалежності суддів,

згідно з якими суддів обирають їхні колеги. Це означає, що застосування однакових стандартів до всіх країн, які прагнуть приєднатися до ЄС, іноді може бути непрактичним. Цей урок важливий для майбутнього європейської інтеграції як України, так і інших країн.

Як наслідок, через кілька років після початку реформи виникла нагальна необхідність повного перезавантаження органів суддівського врядування – ВРП та ВККС із залученням незалежних міжнародних експертів.

## **Кваліфікаційне оцінювання суддів**

Одним із основних заходів, спрямованих на те, щоб очистити судовий корпус від непрофесійних чи недобросовісних суддів стало кваліфікаційне оцінювання, проведення якого доручено ВККС і яке мали пройти практично всі судді, призначені до конституційних змін 2016 року.

У межах оцінювання досліджується рівень компетентності та добросовісності судді, а також дотримання ним вимог професійної етики. Для цього судді здають кваліфікаційний іспит, проходять психологічне тестування та співбесіду з членами ВККС. У межах оцінювання досліджується не лише належність виконання суддями своїх обов'язків та дотримання етичних стандартів, але і їхній майновий стан та дотримання ними вимог антикорупційного законодавства. Не підтвердження суддею здатності здійснювати правосуддя за результатами кваліфікаційного оцінювання є підставою для звільнення його з посади.

Закон передбачає залучення громадськості до кваліфікаційного оцінювання суддів через ГРД – суб'єкт, до складу якого входить двадцять членів, які обираються зборами представників громадських об'єднань строком на два роки. У випадку, якщо ГРД встановила наявність обставин, що можуть свідчити про невідповідність судді критерію доброчесності чи професійної етики, вона може затвердити відповідний висновок. Висновок ГРД може бути «подоланий» голосами призначених членів ВККС, але не менше ніж дев'яти (до прийняття закону № 3511-ІХ (грудень 2023 року) – голосами щонайменше одинадцяти членів ВККС з шістнадцяти).

На момент дострокового припинення повноважень попереднього складу ВККС (листопад 2019 року) оцінювання [не було завершено](#) щодо понад 2 тис. суддів. Ключова проблема тут полягає не в кількості суддів, щодо яких воно поки не завершено, а насамперед щодо кількості суддів, які успішно його пройшли – за результатами оцінювання було [звільнено](#) менше 1% суддів. Організована ВККС процедура оцінювання містила [численні вади](#), які в поєднанні з відсутністю чітких критеріїв та методології оцінювання, дозволяла членам ВККС маніпулювати його результатами. Для прикладу, понад 80% балів, які судді отримували в межах оцінювання, мали взагалі незрозуміле походження та повністю залежали від розсуду членів ВККС. Крім того, попередній склад ВККС всіляко намагався «витіснити» ГРД з процедури оцінювання – ігноруючи більшість висновків ради, [запровадивши](#) такий темп роботи, який унеможлиблював якісну перевірку суддів, а також

створюючи технічні перешкоди для роботи ГРД, що навіть зумовило звернення членів ради до суду, який [підтвердив](#) незаконність дій ВККС.

Кваліфікаційне оцінювання зупинилося в листопаді 2019 року через дострокове припинення повноважень всіх членів ВККС та відновилося з формуванням нового повноважного складу комісії – з листопада 2023 року. Поки що законодавча основа оцінювання не зазнала істотних змін, лише законом № 3511-ІХ запропоновано визначити, що на етапі дослідження дос'є та проведення співбесіди, сукупна кількість балів, які суддя може отримати не повинна перевищувати 50% максимальної кількості балів за оцінювання. Така зміна покликана дещо зменшити межі розсуду членів ВККС під час визначення результатів оцінювання, але не є гарантією ефективності оцінювання.

Позитивним кроком стало [погодження](#) в листопаді 2023 року ВККС та ГРД спільних індикаторів, які свідчать про невідповідність судді чи кандидата на посаду судді критеріям доброчесності та професійної етики, а також принципів їх застосування, що дещо конкретизувало механізм оцінювання суддів.

Втім, процедура оцінювання потребує подальшого вдосконалення, зокрема, в частині забезпечення ефективної участі ГРД, про що згадує Європейська комісія. На законодавчому рівні можна передбачити окремі [заходи](#) для посилення інституційної спроможності ГРД, а саме передбачити можливість залучення ГРД до перевірки доброчесності кандидатів на посади

суддів судів першої інстанції, наділити ГРД правом ініціювати дисциплінарне провадження проти судді, передбачити створення апарату Ради з визначенням джерел його фінансування, а також змінити законодавчий механізм подолання висновку ГРД.

З огляду на те, що ГРД є повністю незалежним органом, до складу якого входять винятково представники громадянського суспільства, експерти [повідомляли](#) про спроби політичної влади здійснювати над нею контроль або надмірно регулювати її з метою обмеження її функцій. Зокрема, законопроект 10140-д (закон 3511-IX) після першого читання містив положення, які ставили під загрозу громадський контроль за добром та оцінюванням суддів у його нинішньому вигляді. Зрештою, завдяки спільним зусиллям міжнародних партнерів та громадських організацій до другого читання недоліки законопроекту вдалося усунути.

### **Дисциплінарна відповідальність суддів**

Згідно з законом, питання про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності належить до компетенції ВРП. Для розгляду дисциплінарних скарг у ВРП з членів ради створені дисциплінарні палати, а скарги на рішення дисциплінарних палат розглядає сама ВРП. Рішення ВРП за результатами розгляду скарги може бути оскаржене лише до Великої палати Верховного Суду.

Втім, реалізація ВРП дисциплінарної функції на практиці виявила ряд проблем. Практика попереднього складу ВРП нерідко була

непослідовною, що дозволяло деяким суддям уникати відповідальності. Крім того, громадськістю були [зафіксовані](#) випадки толерування ВРП недоброчесної поведінки суддів та, навпаки, переслідування інших суддів.

Серйозною також є проблема щодо можливостей оскарження рішення дисциплінарної палати за результатами розгляду дисциплінарної скарги. Якщо суддя, щодо якого прийняте таке рішення, має безумовне право на оскарження до ВРП, то скаржнику для цього потрібен дозвіл дисциплінарної палати. Жодних інших можливостей оскаржити рішення палати, в тому числі безпосередньо до суду, скаржник не має.

Крім того, досі залишається законодавча прогалина, яка дозволяє суддям уникати дисциплінарної відповідальності за допущені порушення шляхом звільнення у почесну відставку. Проблема полягає в тому, що ВРП має право, але не зобов'язана, зупинити розгляд заяви про відставку на час розгляду дисциплінарної скарги щодо судді. Принаймні попередній склад ВРП цим правом ніколи не користувався.

Проблеми з інститутом дисциплінарної відповідальності зумовили пошук нових шляхів його вдосконалення. Зокрема, в липні 2021 року були [прийняті](#) законодавчі зміни, які передбачили створення у складі ВРП Служби дисциплінарних інспекторів. Дисциплінарні інспектори мали перебрати на себе повноваження члена ВРП-доповідача у дисциплінарній справі, а саме, проводити попередню перевірку дисциплінарної скарги,

готувати висновок щодо наявності підстав для відкриття дисциплінарної справи, готувати справу до розгляду Дисциплінарною палатою ВРП та проєкти рішень. Фактично, саме на підставі підготовлених дисциплінарним інспектором матеріалів здійснюється розгляд дисциплінарної справи щодо судді.

За згаданим законом сформувати Службу дисциплінарних інспекторів не вдалося. Згодом розпочалася тривала законодавча робота, спрямована на розробку нової моделі конкурсного відбору дисциплінарних інспекторів, результатом якої стали закони [№ 3304-IX](#) та [№ 3378-IX](#), які передбачають конкурсний добір дисциплінарних інспекторів із залученням міжнародних експертів. Однак відповідний конкурс [було оголошено](#) лише 19.12.2023. Європейська комісія вказує на нагальну необхідність створення Служби дисциплінарних інспекторів для забезпечення ефективного і неупередженого розгляду дисциплінарних скарг.

Паралельно були вжиті заходи для розблокування дисциплінарної функції ВРП, оскільки з серпня 2021 року Рада не здійснювала розгляд дисциплінарних скарг щодо суддів через несформованість Служби дисциплінарних інспекторів. Внаслідок цього [накопичилося](#) понад 11 тисяч скарг на суддів, розгляд яких відновився лише з листопада 2023 року.

Такий обсяг нерозглянутих скарг зумовлює необхідність запровадження критеріїв пріоритетності їх розгляду, щоб судді, які вчинили грубі порушення, не змогли уникнути відповідальності.

В листопаді 2023 року ВРП шляхом внесення змін до власного регламенту [визначила](#) такі критерії, але їх дотримання Радою вимагає подальшого моніторингу.

Зважаючи на те, що інститут дисциплінарної відповідальності наразі перебуває на підготовчій стадії реформування, оцінювати ефективність вжитих заходів поки зарано.

### Прозорість системи правосуддя

Важливим складовим елементом підзвітності та відповідальності перед суспільством є гласність та прозорість діяльності системи правосуддя. В Україні прозорість системи правосуддя завжди була об'єктом підвищеної суспільної уваги, зважаючи на низький рівень довіри до органів правосуддя. Це зумовило появу значної кількості інструментів для її забезпечення, зокрема:

- *онлайн-трансляції та відкритий доступ до засідань ВРП (в т.ч. Дисциплінарних палат) та ВККС, завчасне оприлюднення порядків денних відповідних засідань, а після проведення – їх результатів;*
- *відкритий та поіменний спосіб прийняття рішень членами ВРП, крім випадків передбачених законом;*
- *онлайн доступ до рішень ВРП та ВККС;*
- *відкритий доступ до судових засідань;*

- Єдиний державний реєстр судових рішень, який забезпечує безперешкодний та цілодобовий доступ до судових рішень судів різних інстанцій (як кінцевих, так і проміжних);
- офіційний вебпортал «Судова влада України» (<https://court.gov.ua>), який є одним з ключових ресурсів, що забезпечує централізований доступ до інформації про судову систему. Використовуючи можливості порталу, особа може з'ясувати стан розгляду будь-якої справи, отримати інформацію про справи в яких вона чи хтось інший є учасником, а також звіти авторозподілу по визначенню судді для розгляду справи;
- Відкритий доступ до декларацій, які подаються суддями на виконання вимог антикорупційного законодавства. Також забезпечується відкритий доступ до декларацій добросовісності<sup>10</sup> та родинних зв'язків<sup>11</sup>, які щорічно подаються суддями (у зв'язку з воєнним станом доступ тимчасово обмежений);
- Відкритий доступ до суддівських досьє (досьє кандидатів на посаду судді), які містять практично всю інформацію, пов'язану з суддівською кар'єрою та

ефективністю здійснення ним правосуддя (у зв'язку з воєнним станом доступ тимчасово обмежений).

Водночас, попередній досвід показує, що органи системи правосуддя за першої нагоди можуть намагатися всіляко обмежувати прозорість правосуддя, що зумовлює потребу в чіткому закріпленні на рівні законодавства гарантій гласності та прозорості в системі правосуддя. Крім того, ГРД наразі закликає відкрити доступ до суддівських досьє, але ВККС відхиляє ці пропозиції, обґрунтовуючи своє рішення воєнним станом. ГРД стверджує, що оскільки персональні дані в досьє приховані, вони повинні бути доступними, проводячи паралелі з електронними деклараціями державних службовців, які було відкрито для громадськості в грудні 2023 року.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОЇ ВЛАДИ

### Мережа судів

Судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. До системи судів входять:

- місцеві суди (загальні суди, які розглядають цивільні, кримінальні, окремі категорії адміністративних справ та справи про адміністративні правопорушення; господарські суди; окружні адміністративні суди);
- апеляційні суди (загальні, адміністративні, господарські);
- Верховний Суд, який складається з чотирьох касаційних судів (адміністративного, цивільного, господарського та кримінального) та Великої палати.

10) Декларація добросовісності складається з переліку тверджень щодо відповідності рівня життя судді задекларованим доходам, невчинення корупційних правопорушень, сумлінне виконання суддею обов'язків та ін., правдивість яких суддя повинен підтвердити або не підтвердити

11) В декларації родинних зв'язків суддя повинен задекларувати родичів, які займають певні посади (наприклад, судді, прокурора чи працівника правоохоронних органів, народного депутата та ін.

В межах судової реформи, яка розпочалася у 2016 році була передбачена оптимізація системи місцевих та апеляційних судів шляхом їх укрупнення. Найбільше реформа повинна була вплинути на місцеві загальні суди, кількість яких планувалося зменшити в понад два рази (з 663 до 282). Решту судів оптимізація практично не зачіпала. Водночас, нові місцеві суди були створені лише на папері, а оптимізація апеляційних судів в більшій мірі полягала в їх перейменуванні. Лише апеляційні суди м. Києва та Київської області об'єднали в один суд. Саме тому, проблема формування нової «судової карти» досі залишається актуальною, в тому числі зважаючи на укрупнення районів, яке було проведене під час адміністративно-територіальної реформи.

Для розгляду окремих категорій справ функціонують вищі спеціалізовані суди. Наразі створено лише Вищий антикорупційний суд (розпочав роботу у 2019 році), основним завданням якого є розгляд кримінальних справ щодо високопосадової корупції. Законом передбачено також створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності, але розпочатий у 2017 році конкурс з добору суддів в цей суд не був завершений. Доцільність створення такого суду ставиться під сумнів.

Крім того, особливо гостро постала потреба у створенні окремого спеціалізованого суду для розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення, про який згадує і Європейська комісія. Виникнення цієї проблеми зумовлене діяльністю ОАСК, який за своїм

статусом був звичайним місцевим судом, але наділеним «ексклюзивною» юрисдикцією оскільки до його виключної компетенції належав розгляд спорів щодо оскарження рішень центральних органів виконавчої влади, інших ключових державних органів, повноваження яких поширюються на всю територію України (за певними винятками).

Завдяки корупційним скандалам цей суд став «відомим» далеко за межами України, а на його голову в грудні 2022 року навіть були [накладені](#) персональні санкції США. За [версією](#) слідства під керівництвом голови ОАСК за участю окремих суддів цього суду діяла злочинна організація, яка здійснювала втручання у діяльність інших органів влади (Конституційного Суду України, Верховного Суду, інших судів, Національного агентства з питань запобігання корупції), зокрема, мала на меті встановити контроль над ВККС та ВРП.

Наприкінці 2022 року [законом](#) було ліквідовано ОАСК та передбачено утворення замість нього Київського міського окружного адміністративного суду. Тимчасово розгляд справ ОАСКу здійснює Київський окружний адміністративний суд, що не розв'язує наявну проблему та лише погіршує доступ до правосуддя.

Наразі створення окремого спеціалізованого суду для розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення є [структурним цільовим індикатором](#), встановленим МВФ. Український уряд розробляє відповідне законодавство, яке має бути прийняте до кінця липня 2024 року.

Таким чином, у ході судової реформи судова мережа, особливо місцеві суди, не зазнала суттєвих змін (за певними винятками). Водночас існуюча мережа судів потребує оптимізації у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України, необхідністю забезпечення ефективного використання обмежених ресурсів судової системи та необхідністю гарантувати громадян доступ до правосуддя.

### **Кількісні показники ефективності здійснення правосуддя**

Європейська комісія зазначила, що у 2022 році більшість судів в Україні демонстрували 100% або навіть вищі показники завершення справ<sup>12</sup>. Якщо звернути увагу на ситуацію до повномасштабного вторгнення, то за [підрахунками](#) експертів, в середньому у 2020 році суди першої інстанції в Україні розглянули 94% некримінальних справ, які надійшли їм на розгляд (для цивільних та господарських справ, в яких є спір між сторонами, цей показник становив 99%, а для адміністративних справ – всього 81%). В порівнянні з країнами-членами ЄС<sup>13</sup>, це був не найгірший показник, оскільки аж у 63% країн рівень завершення судами

---

12) «У судах першої інстанції рівень завершення становив 105,5% у цивільних справах, 97,6% у комерційних справах, 111,7% у адміністративних справах та 99,5% у кримінальних справах. В апеляційних судах показники аналогічні: 101% у цивільних справах, 103% у господарських справах, 99% у адміністративних справах, 98,9% у кримінальних справах. Загальний показник завершення у Верховному Суді становив у 2022 році 107,9%».

13) Тут і надалі в цьому розділі, для порівняння з країнами-членами ЄС, були використані дані наведені в EU Justice Scoreboard 2022: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_3146](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3146).

першої інстанції некримінальних справ становив менше 100%.

Виходячи з даних, наведених у висновку Європейської комісії від 08.11.2023, на кінець 2022 року в українських судах залишалися нерозглянутими майже 600 тис. справ, з яких понад третина – нерозглянуті місцевими судами цивільні справи. Якщо знову ж таки, звернутися до даних попередніх років, то на кінець 2020 року на 100 жителів в Україні [припадала](#) майже одна нерозглянута судами першої інстанції некримінальна справа, що в цілому було порівняно хорошим результатом, оскільки медіанний показник серед країн ЄС становив 2,7 справи.

Щодо розрахункового часу подолання залишку нерозглянутих справ (disposition time), то Європейська комісія надає останні дані ЄКЕП за 2021 рік, згідно з якими на розгляд цивільної та господарської справи йшло 165 днів (129 днів у 2018 році, 122 дні у 2020 році), а на розгляд кримінальної справи – 52 дні (271 день у 2018 році, 298 днів у 2020 році). Якщо взяти до уваги [дані](#) «довоєнного» 2020 року, то українським судам першої інстанції для подолання залишку нерозглянутих цивільних та господарських справ, в яких є спір між сторонами потрібно було всього 170 днів (для 13 країн ЄС цей показник становив понад 200 днів), а залишку адміністративних справ – 203 дні (для 18 країн ЄС цей показник становив понад 220 днів).

Як [зазначали](#) експерти у 2022 році, показники розрахункового часу подолання залишку справ, рівня завершення справ, кількості незавершених справ, які знаходяться



на розгляді, свідчили про тенденцію до зниження ефективності українського правосуддя. Зокрема, в порівнянні з 2012 роком розрахунковий час подолання залишку нерозглянутих справ зріс майже втричі, рівень завершення справ – впав на 20%, а кількість нерозглянутих справ зросла практично вдвічі. Однією з ключових причин такого падіння ефективності можна вважати зростання кадрового голоду в судовій системі, яке з кожним роком посилювалося.

### **Доступність інформаційно-комунікаційних технологій для судів**

За [даними](#) ЄКЕП, станом на 2020 рік індекс ІКТ<sup>14</sup> України становив 5,03 бали з 10 можливих, що є невисоким показником у порівнянні з країнами ЄС.

Нове законодавство про судоустрій передбачило створення ЄСІТС. За законом, ЄСІТС повинна забезпечувати: електронний документообіг; централізоване зберігання процесуальних та інших документів в єдиній базі даних; захищене зберігання, автоматизовану аналітичну і статистичну обробку інформації; збереження справ в електронному архіві; обмін документами та інформацією в електронній формі між судами, іншими органами системи правосуддя, учасниками судового процесу, а також проведення відеоконференцій в режимі реального часу; автоматизацію роботи судів,

ВРП, ВККС, ДСА; визначення судді для розгляду конкретної справи та інші функції. Повноцінне запровадження ЄСІТС мало вивести діджиталізацію українського правосуддя на новий рівень, проте розробка система зайняла тривалий час і наразі не завершена. Проведений у 2019 році внутрішній аудит стану розробки системи [показав](#), що було готово лише 4 з 13 модулів, які мали бути запущені в березні 2019 року, а виділені на систему кошти були використані не зовсім ефективно.

Наразі запущені лише окремі модулі ЄСІТС, зокрема «Електронний суд». Як зазначає Європейська комісія, система значною мірою застаріла та недофінансована. Її апаратна, програмна та мережева інфраструктура, а також система управління ІКТ потребують ретельного перегляду. Аудит системи було розпочато навесні 2023 року, і за його результатами очікується подальше вдосконалення.

Нове процесуальне законодавство, прийняте у 2017 році розширило можливості використання цифрових технологій у судах, врегулювавши поняття електронних доказів та передбачивши можливість звернення до суду в електронній формі. Ще раніше, з метою мінімізації корупційних ризиків, в Україні була запроваджена система автоматизованого випадкового розподілу справ між суддями. Запровадження карантинних обмежень у 2020 році стимулювало подальшу цифровізацію правосуддя, зокрема, учасники некримінальних справ отримали можливість взяти участь у судовому засіданні в режимі

---

14) Індекс ІКТ, що вимірює ступінь залучення інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку судової системи за трьома категоріями: швидкість розгортання, комунікація з судами, суди й організація розгляду справ та підтримка рішень.

відеоконференції з використанням власних технічних засобів.

Окремо слід відзначити, що суди не забезпечені всіма необхідними засобами інформатизації. За [даними](#) Державної судової адміністрації, на кінець 2022 року цей показник становив 77% від потреби. Найгостріше відчувається брак обладнання для проведення аудіо-, відеозапису та відеоконференцзв'язку (58% від потреби), що нерідко ускладнює проведення судових засідань в режимі відеоконференцій.

Попри значний прогрес досягнутий у цифровізації правосуддя, основним способом «комунікації» учасників справи з судом залишається паперовий документообіг та безпосереднє відвідування суду. Крім того, до сих пір відсутні технічні засоби, які могли б забезпечити захищену дистанційну роботу суддів та працівників апаратів, що є особливо актуальним в сучасних умовах.

## ПРОФЕСІЙНІСТЬ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

### Оцінка компетентності суддів та кандидатів на посаду судді

#### *Нормативне регулювання*

Процедурні аспекти добору суддів та особливості вже було розглянуто вище. У цьому підрозділі пропонується розглянути ефективність добору суддів з огляду на оцінювання професійної компетенції.

Згідно зі статтею 72 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», добір кандидатів на посаду судді передбачає

проходження допущеними до нього особами відбіркового іспиту. Також добір включає у себе проходження спеціальної підготовки та складення кваліфікаційного іспиту.

Згідно зі статтею 73 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», ВККС проводить відбірковий іспит у формі анонімного тестування для перевірки рівня загальних теоретичних знань кандидатів на посаду судді у сфері права, їхнього володіння державною мовою та особистих морально-психологічних якостей.

Безпосередньо після завершення відбіркового іспиту ВККС у присутності кандидатів проводить перевірку робіт і визначає прохідний бал. Цей бал не може бути меншим як 75 відсотків від максимально можливого балу відповідного відбіркового іспиту, враховуючи прогнозовану кількість вакантних посад.

Відповідно до частини 1 статті 83 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» ВККС проводить кваліфікаційне оцінювання для визначення здатності судді (або кандидата на посаду судді) до здійснення правосуддя в конкретному суді згідно з встановленими законом критеріями. Частина друга статті 83 передбачає, що одним із критеріїв кваліфікаційного оцінювання є компетентність, зокрема професійна, особиста, соціальна тощо.

У 2016 році ВККС затвердила Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби

їх встановлення (далі – Положення)<sup>15</sup>. У 2018 році ВККС дещо доповнила методологію в частині визначення мінімальних прохідних балів. 7 грудня 2023 року ВККС внесла зміни до Положення, проте вони не мають ознак системних змін, а лише виключають один із пунктів.

Відповідно до положень статті 85 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» кваліфікаційне оцінювання охоплює два етапи, а саме складення іспиту та співбесіду.

Закон передбачає, що іспит є основним інструментом для визначення відповідності судді (чи кандидата на посаду судді) критерію професійної компетентності. Цей іспит включає анонімне письмове тестування та виконання практичного завдання з метою оцінки рівня знань, практичних навичок та умінь у застосуванні закону. Його мета полягає у виявленні здатності здійснювати правосуддя в конкретному суді з урахуванням відповідної спеціалізації.

Своєю чергою етап визначення професійної компетенції включає дві стадії, а саме анонімне письмове тестування та виконання практичного завдання.

Положення передбачає, що максимальна можлива кількість балів, отримана при проходженні оцінювання, становить 1000, 300 з яких відведено до критерію професійної компетенції.

Національна школа суддів розробляє програми іспитів з урахуванням інстанційності та спеціалізації задля оцінки професійної компетентності. На кожній стадії та на етапі визначення професійної компетенції загалом ВККС встановлює мінімально допустимі бали. У випадку, якщо суддя не досяг мінімально допустимого балу за анонімним письмовим тестуванням, його не допускають до виконання практичного завдання. Проте якщо суддя не набрав такий бал за практичне завдання, його допускають до наступного етапу оцінювання за умови, що він набрав мінімально допустимий бал за весь етап.

Частина 3 статті 85 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» передбачає, що ВККС може прийняти рішення про проведення інших видів тестувань для перевірки особистих морально-психологічних якостей, загальних здібностей, а також використовувати інші методи для визначення відповідності судді (чи кандидата на посаду судді) критеріям кваліфікаційного оцінювання.

Рішенням ВККС у 2016 році було затверджено Порядок проведення іспиту та методика встановлення його результатів у процедурі кваліфікаційного оцінювання<sup>16</sup>. Незначні коригування даного положення відбулися після перезапуску процедури у листопаді 2023 року. Загалом зміни стосувалися уточнення термінології та складових іспиту.

Слід відзначити, що після набрання чинності Законом № 3511-IX<sup>17</sup> має

15) [https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/poriadok\\_ta\\_metod.pdf](https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/poriadok_ta_metod.pdf)

16) <https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/poriadok.pdf>

17) <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43233>

практично повністю змінитися нормативна рамка процедури добору нових суддів та частково – процедури кваліфікаційного оцінювання. Зокрема, буде скорочена кількість іспитів в межах добору суддів у місцеві суди до одного, а також, ймовірно, зросте вага результатів іспиту в межах процедури кваліфікаційного оцінювання. Своєю чергою це зумовить внесення змін у внутрішні нормативні акти ВККС.

Окрім того, Законом передбачається запровадження ряду нових статей. Зокрема, статтею 79-4 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено правила визначення переможців конкурсу на зайняття вакантної посади судді. Так, у випадку однакової позиції в рейтингу перевага надається кандидатам, які продемонстрували вищий рівень професійної компетенції, а саме мають вищий бал за складений іспит, а у випадку однакових балів – більший стаж професійної діяльності у сфері права.

Також передбачаються зміни щодо анонімного тестування. Так, зміни до статті 85 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» передбачають, що тестування, яке здійснюється анонімно, охоплює перевірку когнітивних здібностей, знань історії української державності, загальних знань у сфері права та спеціалізації відповідного суду, враховуючи його інстанційність. Практичне завдання проводиться щодо спеціалізації відповідного суду з урахуванням його інстанційності. Проте положення щодо анонімного тестування з історії української державності вводяться в дію через один рік з дня опублікування цього Закону.

### *Практичне застосування*

Як вже зазначалось раніше відновлення процедури кваліфікаційного оцінювання відбулося фактично в листопаді 2023 року. Таким чином, станом на написання цього дослідження (грудень 2023) недостатньо об'єктивних даних для аналізу загальної процедури кваліфікаційного оцінювання після її відновлення. Проте, зважаючи на відсутність значних змін установчих документів щодо процедур проведення та оцінювання результатів, автори вважають, що для даного дослідження має прикладне значення аналіз практики проведення кваліфікаційного оцінювання в попередні роки.

У 2019 році експертами трьох організацій громадянського суспільства, серед яких також був Центр політико-правових реформ, було проведено аналіз результатів кваліфікаційного оцінювання суддів за період 2016-2018 років<sup>18</sup>.

Одним із критеріїв професійної компетенції відповідно до Положення є рівень знань у сфері права, оцінка якого відбувається за допомогою проведення анонімного письмового тестування. Максимально допустимий бал, який може отримати особа у разі успішного проходження, становить 90 балів, а прохідний бал, який було встановлено ВККС, – 45 (50%).

Результати аналізу відкритих даних показали, що анонімне письмове тестування в межах кваліфікаційного оцінювання охопило в загальному 4

---

18) <https://pravo.org.ua/books/qualification-assessment-of-judges-summary-of-interim-results-as-of-april-1-2019>

158 осіб. З них 4 149 осіб (тобто 99,8 %) успішно склали це тестування. Аналіз також продемонстрував, що понад 62% суддів, які пройшли анонімне письмове тестування, надали 90% правильних відповідей. Додатково 91% суддів продемонстрували результати понад 80% правильних відповідей, тобто їхні показники наближаються до максимального рівня.

Проаналізувавши криву стандартного нормального розподілу, експерти дійшли висновку, що проведене анонімне письмове тестування виявилось занадто легким для більшості суддів та не дозволило визначити суддів, які мають різні рівні фахової компетенції.

Після аналізу відмінностей цього тестування та тестування на посади суддів до Верховного Суду було виявлено істотні відмінності у результатах. Так, згідно з результатами анонімного письмового тестування кандидатів на посаду судді Касаційного адміністративного суду, у складі Верховного Суду лише 7% кандидатів продемонстрували понад 90% правильних відповідей. Водночас лише 51% суддів показали результати, де більше ніж 80% відповідей були правильними.

Така ситуація передусім пов'язана з різними підходами до формування та оприлюднення переліку тестових питань. Під час конкурсу до Верховного Суду кількість тестових запитань була значно більша, а період з моменту їх публікації до моменту проведення тестування значно коротший. Можна зробити висновок, що чим довше в публічному доступі перебуває база

тестових запитань, тим імовірніше, що особи, які проходять оцінювання, зможуть механічно запам'ятати запитання та відповіді на них. Така ситуація унеможлиблює реальне й ефективне оцінювання фахового рівня судді чи кандидата.

Станом на грудень 2023 року на сайті ВККС немає оновлених переліків тестових запитань, які мають використовуватися для проведення кваліфікаційного оцінювання. Проте з урахуванням відновлення цієї процедури оновлення бази тестових запитань є вкрай потрібним, як з огляду на необхідність оновлення через зміни до законодавства, так і задля забезпечення якісного та ефективного процесу оцінювання фахового рівня суддів та кандидатів на посади суддів.

Другою стадією оцінювання професійної компетенції є виконання практичного завдання. Практичне завдання виконується суддями та кандидатами на посади суддів у форматі підготовки судового рішення та/або продовження викладення запропонованого рішення, що базується на розгляді матеріалів судової справи.

Основним недоліком цієї стадії кваліфікаційного оцінювання протягом 2016–2018 років була відсутність публікації результатів фактичного виконання суддями та кандидатами на посаду судді. ВККС не оприлюднила ні самі результати, ні методології їх оцінювання, ні навіть оцінки кожного члена комісії окремо.

Таким чином це призвело до неможливості провести зовнішнє оцінювання та/або незалежний аналіз

результатів. Хоча закон передбачає повну відкритість усього процесу, в цьому випадку даний принцип було порушено. Такий підхід зокрема впливає і на самих суддів чи кандидатів, адже вони також не можуть оцінити, за якими критеріями отримали той чи інший результат.

Положення також містить додаткові критерії компетентності судді, а саме когнітивні, емотивні, морально-вольові якості особистості та соціальні компетентності. Відповідно до Положення, ці якості оцінюються за допомогою відповідних тестувань особистих морально-психологічних якостей та загальних здібностей і оцінюються на підставі висновку про підсумки таких тестувань і за результатами дослідження інформації, яка міститься у суддівському досьє, і співбесіди.

У період 2016–2018 років під час кваліфікаційного оцінювання та під час добору суддів до Верховного Суду судді та кандидати, що набрали прохідний бал допускалися до тестування особистих морально-психологічних якостей і загальних здібностей. Методика передбачала такі тести:

- *«General skills test» – оцінює рівень логічного, абстрактного та вербального мислення суддів.*
- *«HCS Integrity Check» – перевіряє доброчесність судді, стійкість робочої мотивації тощо.*
- *«BFQ-2» – визначає емоційну стабільність судді, його рішучість та комунікативність.*

- *«MMPI-2» – виявляє стресостійкість судді та психологічні ризики у зв'язку з перебуванням на посаді.*

За результатами проходження всіх особистісних тестів судді та кандидати мали далі спілкуватися з професійним психологом, який на основі цих двох етапів складав остаточний висновок і передавав його на розгляд ВККС. Мета полягає в тому, щоби продемонструвати, наскільки кожна особа, що складає оцінювання, відповідає професіограмі судді. Проте зробити висновок про успішність застосованого методу складно, адже професіограму, відповідно до якої проводили тестування, так і не було опубліковано. Окрім того, переведені бали було опубліковано без розбивки на окремі показники - лише як складову загального балу.

Також експерти встановили, що деякі використані системи тестування додаткових критеріїв були або несертифіковані, або ніяким чином не адаптовані до визначення саме компетенцій, необхідних суддям. Так, одним із критеріїв оцінки була «Схильність до конфліктів з авторитетами». Це критерій був покликаний визначати непокірність і наявність власної думки в ієрархічних структурах, де високий показник визначався саме у випадку відсутності конфліктів з авторитетами. Цей показник фактично дає можливість обирати менш незалежних суддів та є неприйнятним для використання в оцінюванні суддів чи кандидатів, адже окремою складовою судової реформи є саме забезпечення незалежності суддів.

Окрім того, оцінювання за допомогою психологічного тестування продемонструвало необхідність удосконалення підходів, адже їх повторне застосування до однієї й тієї самої особи є дискусійним питанням.

Додатково проблемою є і факт відсутності будь-якого контролю та моніторингу щодо результатів оцінювання додаткових критеріїв. Хоча відсоток балів за оцінку морально-психологічних якостей становить 40%, що значно впливає на результат всього оцінювання.

Таким чином, можна зробити висновок про наявність істотних недоліків у системі оцінювання компетентності кандидатів на посади суддів. Їх можна розділити на процедурні та матеріально-правові за природою. Серед процедурних насамперед фігурує непрозорість системи оцінювання. До цих факторів, як уже зазначалося, належить питома вага результатів оцінювання кожного окремого етапу та неможливість стороннього і незалежного оцінювання окремих етапів. До суттєвих недоліків можна віднести використання технічно різних підходів до оцінювання компетентності суддів у межах різних конкурсних процедур. Зокрема, можна зробити висновок, що оцінка професійної компетентності суддів у межах різних конкурсних процедур демонструє різний рівень ефективності. Таким чином, підходи, які використовуються в окремих випадках, не дозволяють ідентифікувати кандидатів з низьким рівнем професійної компетентності.

## Підготовка та підвищення кваліфікації суддів

Відповідно до статті 104 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» Національна школа суддів України є державною установою зі спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність. На Національну школу суддів України не поширюється законодавство про вищу освіту. Національна школа суддів України утворюється при ВККС і здійснює свою діяльність відповідно до цього Закону та статуту, затвердженого ВККС.

До завдань Національної школи суддів України Закон відносить, зокрема такі:

- 1 спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді;
- 2 підготовку суддів, у тому числі обраних на адміністративні посади в судах;
- 3 періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня їхньої кваліфікації;
- 4 проведення курсів навчання, визначених кваліфікаційним або дисциплінарним органом, для підвищення кваліфікації суддів, які тимчасово відсторонені від здійснення правосуддя.

Національна школа суддів здійснює підготовку та підвищення кваліфікації суддів у чотирьох містах України. Також заходи щодо підвищення кваліфікації проводяться у дистанційному режимі.

### *Спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді*

Відповідно до статті 77 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» спеціальна підготовка кандидатів на посаду судді включає теоретичне та практичне навчання у Національній школі суддів України.

Програму, навчальний план та порядок проходження спеціальної підготовки кандидатами на посаду судді затверджує ВККС за рекомендацією Національної школи суддів України.

Спеціальна підготовка на посаду судді відбувається протягом 12 місяців, якщо інший строк не був передбачений ВККС. Така підготовка здійснюється за кошти державного бюджету. За результатами проходження підготовки особі видається сертифікат відповідного зразка, результатом вважається успішне виконання особою затвердженої програми.

Після завершення спеціальної підготовки Національна школа суддів надсилає до ВККС інформацію щодо кандидатів, які успішно пройшли підготовку для допущення їх до складання кваліфікаційного іспиту.

Відповідно до частини другої статті 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», добір кандидатів на посаду судді, які мають стаж роботи на посаді помічника судді щонайменше три роки, проводиться з особливостями, визначеними рішенням ВККС.

Порядок проходження спеціальної підготовки на посаду судді було затверджено ВККС у 2018 (далі – Порядок)<sup>19</sup>.

Метою спеціальної підготовки Порядок визначає допомогу кандидатам на посаду судді у розвитку особистих якостей та набуття професійних умінь і навичок, необхідних для якісного виконання обов'язків судді, ставлення до учасників судового процесу з повагою, забезпечення гарантування прав особи та основоположних свобод, дотримання норм етики та усвідомлення високого значення суду в демократичному суспільстві, забезпечення безсторонності та справедливого публічного розгляду справи в розумні строки.

Відповідно до Порядку, програма спеціальної підготовки включає теоретично-практичну підготовку; стажування в місцевих судах, навчальні візити до органів прокуратури, органів, що здійснюють досудове розслідування, пенітенціарної служби, виконавчої служби, адвокатських бюро; контрольні заходи.

Передбачено, що програма повинна містити наступні блоки підготовки:

- I. Основи організації суду та діяльності судді*
- II. Цивільне судочинство*
- III. Господарське судочинство*
- IV. Кримінальне судочинство та судочинство у справах про адміністративні правопорушення*
- V. Адміністративне судочинство*
- VI. Суддівські компетенції*

19) [https://nsj.gov.ua/files/1532499392porjadok\\_prohodjennya.pdf](https://nsj.gov.ua/files/1532499392porjadok_prohodjennya.pdf)



Порядок проходження стажування кандидатів на посаду судді в межах спеціальної підготовки здійснюється відповідно до Положення про стажування та наставництво (коучинг) кандидатів на посаду судді Національної школи суддів України<sup>20</sup>. Відповідно до пункту 1.1. стажування є обов'язковою складовою спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, проводиться у формі практичної підготовки кандидатів в місцевих судах та має на меті на основі знань, отриманих ними під час теоретично-практичного навчання, переконливо та на власну відповідальність застосовувати ці знання та спроможності у практичній діяльності із здійснення правосуддя з урахуванням подальшої поступової інтеграції в рамках ЄС.

Керівництво стажуванням кандидата на посаду судді здійснює суддя-наставник, до якого Положенням встановлюються вимоги. Зокрема, такий суддя має перебувати на посаді не менше п'яти років та пройти тренінг з наставництва в Національній школі суддів.

Оцінка виконання програми проводиться відповідно до Положення Національної школи суддів України про порядок визначення успішності виконання Програми спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді. Оцінювання відбувається за накопичувальною бальною системою та передбачає три основні складові, а саме поточний контроль, підсумковий контроль та результати стажування.

Поточний контроль передбачає отримання кандидатом балів за кожне практичне заняття, максимальні обсяги балів визначені вищезазначеним положенням Національної школи суддів.

Підсумковий контроль здійснюється за результатами завершення I блоку навчальної програми окремо та всіх інших блоків разом.

Зі змісту Положення можна зробити висновок, що оцінювання I блоку передбачає два етапи, а саме виконання завдання з використанням автоматизованої системи (можливо, тестування), а також практичного завдання. При виконанні завдання з використанням автоматизованої системи оцінка формується також автоматично. Оцінювання практичного завдання відбувається членами експертної групи з подальшим внесенням до автоматизованої системи для округлення оцінки.

Додатково слід зазначити, що після набрання чинності Законом № 3511-IX передбачається, що початкова підготовка буде проводитися вже після призначення особи на посаду судді, тривалістю не більше 350 академічних годин та не довше двох місяців.

#### *Підвищення кваліфікації*

Стаття 89 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» передбачає, що суддя з метою підтримання кваліфікації повинен проходити підготовку в Національній школі суддів не рідше одного разу на три роки. Впродовж кожних трьох років перебування судді на посаді кількість годин підготовки не може становити менше ніж 40 академічних годин.

20) [https://nsj.gov.ua/files/1539941898pol\\_ocin.pdf](https://nsj.gov.ua/files/1539941898pol_ocin.pdf)

Національна школа суддів України веде підготовку суддів з метою підтримання та підвищення їхньої кваліфікації задля вдосконалення їхніх знань, умінь і навичок. Таке підвищення кваліфікації враховує досвід роботи суддів, рівень та спеціалізацію суду, де вони працюють, а також їхні індивідуальних потреб.

Для досягнення цієї мети Національна школа суддів України організовує обов'язкові тренінги в межах підготовки, а також надає суддям можливість вибрати тренінги відповідно до їхніх індивідуальних потреб.

Відповідно до статті 90 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» упродовж перебування судді на посаді проводиться регулярне оцінювання. Регулярне оцінювання судді під час перебування на посаді призначено для виявлення особистих потреб судді у вдосконаленні, стимулювання його до підтримання належної кваліфікації та професійного росту. Регулярне оцінювання включає анкетування від викладачів Національної школи суддів, інших суддів відповідного суду, самооцінку судді та незалежне оцінювання громадськими об'єднаннями під час судових засідань. Після кожного тренінгу викладачі заповнюють анкету оцінювання, включаючи оцінку знань, умінь, навичок судді, а також рекомендації для самовдосконалення. Суддя ознайомлюється з анкетою не пізніше п'яти днів після тренінгу та може подати заперечення щодо результатів оцінювання. Заперечення розглядається, і викладач може заповнити нову анкету оцінювання. Результати включаються до суддівського дос'є.

Громадські об'єднання можуть організувати незалежне оцінювання роботи судді під час відкритих судових засідань. Результати цього оцінювання фіксуються в анкеті, що містить інформацію про тривалість розгляду справи, дотримання суддею правил судочинства і прав учасників процесу, культуру спілкування, рівень неупередженості судді, задоволення учасників процесу поведінкою судді, а також зауваження щодо ведення процесу та інші деталі. Заповнена анкета може бути включена до суддівського дос'є.

Результати регулярного оцінювання можуть враховуватися під час розгляду питання про проведення конкурсу на зайняття посади у відповідному суді.

У своєму висновку від 8 листопада 2023 року Європейська Комісія відзначила зокрема і питання підготовки та кваліфікації суддів. Було звернуто увагу, що попри поточні виклики Національна школа суддів продовжила підготовку суддів усіх інстанцій та у 2022 році забезпечила підготовку 10 158 осіб у сферах - від права ЄС до судового менеджменту та IT-навичок.

Окрім того, Європейська Комісія відзначили напрямки, які необхідно посилити, а саме: управлінські та операційні спроможності Національної школи суддів, запровадити комплексну оцінку потреб у навчанні та результатів підготовки, а також модернізувати навчальні програми та методи викладання, зокрема тренінги з суддівської майстерності, етики та доброчесності.

Також необхідно покращити міжнародне співробітництво та зв'язки з мережами підготовки суддів. Європейська Комісія наголосила на необхідності продовження співпраці Національної школи суддів та організацій ЄС.

Щодо підвищення кваліфікації суддів та навчання кандидатів у контексті ознайомлення з правом ЄС, необхідно зазначити таке. Індивідуальні плани підготовки та підвищення кваліфікації суддів не є у відкритому доступі. Таким чином, відсутність цих даних не дає можливості оцінити системність проведення тренінгів та/або курсів щодо вивчення права ЄС. Аналіз календарних планів Національної школи суддів демонструє відсутність окремих курсів, спрямованих на системне вивчення права ЄС, його директив, а також принципів взаємодії національних судів країн-членів з Судом справедливості ЄС.

Щодо фінансування навчальних заходів, то можна зробити висновок, що існує фактично три джерела, з яких фінансується проведення заходів – державний бюджет, проекти міжнародних організацій чи проекти міжнародної технічної допомоги та/або через неурядові організації (в межах проєктів, що реалізуються ними).

### **Оцінювання якості судових рішень**

Системного обов'язкового документа для періодичного аналізу якості судових рішень в Україні не було прийнято. Так само системно не здійснюється робота з моніторингу якості судових рішень і подальшого оприлюднення результатів відповідними органами.

Єдиним документом на момент написання дослідження є розроблена і рекомендована робочою групою з розробки системи оцінювання якості роботи суду та затверджена РСУ «Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи»<sup>21</sup>. Цей документ був затверджений у 2015 році й містив критерії щодо оцінювання якості судових рішень.

Аналіз даних із відкритих джерел дозволяє дійти висновку, що навіть представлена система не використовується судами для проведення оцінювання як своєї роботи, так і якості судових рішень.

Загалом у мережі містяться поодинокі дані про використання цієї системи. Деякі суди після її оприлюднення провели анкетування відвідувачів суду. Проте навіть системним це явище не стало.

Наразі в Україні збирається значна частина масивів статистичних даних щодо функціонування судової системи. Їх первинна обробка та узагальнені дані надалі публікуються на вебресурсах відповідальних органів (зокрема Державної судової адміністрації). Однак варто відзначити, що такий аналіз сфокусований більше на базових показниках і відображає просте агрегування даних. Водночас дані показники можна використовувати для глибокого аналізу судової системи та її подальшого удосконалення. У 2021 році Європейський Парламент рекомендував Україні для оцінки

---

21) <https://rsu.gov.ua/uploads/article/sors-221bdd8a9b.pdf>

функціонування судової системи використовувати методіку EU Justice Scoreboard.

У 2022 році експерти Центру політико-правових реформ провели дослідження з використанням зазначеної методіки, що не лише дозволило визначити окремі проблемні аспекти, але й порівняти показники з країнами-членами ЄС<sup>22</sup>. У деяких випадках українська судова система показала вищий рівень ефективності в порівнянні з іншими країнами.

Окремі оцінювання ефективності роботи судової системи проводять бізнес-асоціації. Так, наприклад, Європейською Бізнес Асоціацією<sup>23</sup> за результатами опитування представників компаній-членів Асоціації проводиться аналіз стану реалізації судової реформи. До цього дослідження також входить критерій якості судових рішень.

Також окремі показники щодо ефективності судової системи можна знайти в міжнародних системах оцінювання судової системи, як до прикладу оцінювання, що проводиться ЄКЕП.

Проте системного аналізу ефективності судової системи (в тому числі оцінювання якості судових рішень) в межах судової системи України не проводиться.

---

22) Матриця українського правосуддя: оцінка української системи правосуддя за методікою EU Justice Scoreboard 2022 <https://pravo.org.ua/en/books/ukrainian-justice-matrix-assessment-of-the-ukrainian-justice-system-under-the-eu-justice-scoreboard-2022-methodology>

23) <https://eba.com.ua/wp-content/uploads/2023/12/EBA-Court-Index-UA-2023-1.pdf>

Наразі механізм обробки судової статистики більше орієнтований на відображення поточного стану справ у судах, аніж на вивчення причин, що призвели до цього стану. Необхідно вдосконалити систему збору статистики та її опрацювання за методологією EU Justice Scoreboard. Цей крок не лише наблизить Україну до ЄС в частині оцінювання ефективності судової системи, але й надасть можливість використовувати отримані висновки для визначення проблем і пошуку шляхів підвищення ефективності функціонування судової системи. Регулярні аналізи показників судової діяльності, проведені уповноваженими органами системи правосуддя, мають використовуватися як інструмент для формування державної політики та ухвалення рішень у реформуванні судової системи.

### **Вища правнична освіта**

Вища юридична освіта безумовно є одним із ключових факторів підготовки кваліфікованих кадрів, які по завершенню навчання можуть долучитися до роботи не лише в межах судової системи, але й законодавчої та виконавчої гілок влади.

Починаючи з 2008 року в Україні почали запроваджувати системи тестування метою удосконалення вступу до ВНЗ та забезпечення прозорості під час добору. Цей підхід допоміг знизити рівень корупції під час вступу до ВНЗ.

Наступним етапом було запровадження у 2017 році в якості експерименту Єдиного фахового вступного випробування за правничими спеціальностями, яке складалося з оцінки знань у сфері права та оцінки

критичного, аналітичного та логічного мислення вступників, а також оцінки рівня володіння англійською мовою.

Порядок прийому на навчання відбувається відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України. Під час дії воєнного стану були дещо змінені правила прийому до ВНЗ для здобуття ступеня бакалавра (в тому числі у правничих спеціальностях), проте оцінювання однаково відбувається у формі тестування – НМТ. Порядок вступу для здобуття ступеня магістра також дещо змінився під час дії воєнного стану, зокрема було запроваджено МКТ. НМТ і МКТ стали дещо спрощеними інструментами у порівнянні з попередніми варіантами оцінювання. Так, МКТ у 2022 році містив два компоненти – оцінювання рівня володіння іноземною мовою та знань у сфері права.

З 2016 року розпочалась розробка Концепції розвитку юридичної освіти. Протягом років ця концепція доопрацьовувалась у тому числі із залученням до цієї діяльності представників громадянського суспільства. У березні 2021 року Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій схвалив проєкт Концепції та скерував його на розгляд робочій групі, яка відповідає за розвиток юридичної освіти в рамках Комісії з правової реформи при Президентіві України. Проте станом на грудень 2023 Концепція так і не була прийнята.

Постановою Кабінету Міністрів України № 497 передбачається атестація здобувачів ступеня фахової передвищої освіти та ступенів вищої освіти на

першому (бакалаврському) та другому (магістерському) рівнях у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту (ЄДКІ). У тому числі такий спосіб оцінювання було запроваджено для правничих спеціальностей.

28 вересня 2023 року було проведено апробаційний ЄДКІ для правничих спеціальностей, а вже 30 листопада 2023 відбувся повноцінний іспит. Повторне тестування для осіб, які не з'явилися на ЄДКІ або неуспішно його склали, було організовано 20 грудня 2023 року. Іспит проходив у формі комп'ютерного онлайн-тесту українською мовою та складався із 120 запитань. На його виконання учасники мали 180 хвилин.

Запровадження систем тестування значно знижує корупцію в межах вищої юридичної освіти.

Однією з основних проблем вищої юридичної освіти є структура системи закладів, які можуть забезпечити навчання. Зокрема, слід виокремити два найпроблемніші аспекти:

- *отримання правничої освіти у спеціалізованих закладах вищої освіти, основною метою якої є підготовка кадрів для системи органів правопорядку;*
- *велика кількість закладів вищої освіти різних форм власності, які можуть надавати юридичну освіту.*

Основною проблемою юридичної освіти в спеціалізованих закладах є умови, в яких здійснюється навчально-виховний процес, і ці умови можна частково віднести до так званих «військових», які своєю чергою передбачають особливі

умови щодо внутрішнього розпорядку та дисципліни. За таких умов у юридичній освіті важко гарантувати академічні свободи учасників освітнього процесу, зокрема свободу думки, слова, зібрань і викладання, а також академічну мобільність.

За [оцінками експертів](#), у 2021 та 2022 роках значна частина – понад 60% – державного фінансування, призначеного для юридичних бакалаврських програм, була спрямована на навчальні заклади при Міністерстві внутрішніх справ, Службі безпеки України та Міністерстві юстиції. Університети, що перебувають у віданні Міністерства освіти, отримали менше 40% державних коштів.

Крім того, на відміну від Міністерства освіти, де державне фінансування юридичної освіти розподіляється через конкурсні процеси між навчальними закладами, процес розподілу в Міністерстві внутрішніх справ, Міністерстві юстиції та Службі безпеки України відрізняється. У них університети отримують заздалегідь визначену кількість бюджетних місць без відкритого конкурсу серед абітурієнтів. Ця практика викликає занепокоєння, оскільки вона не завжди гарантує, що допуск до юридичної освіти отримують справді найбільш гідні вступники.

Отже, існує потреба у чіткому розмежуванні освіти правників та працівників органів правопорядку. Спеціалізовані заклади вищої освіти повинні надавати освіту винятково для правоохоронної системи, яка не вважатиметься вищою освітою в галузі права.

Крім того, 32,8% (32 852 з 100 060) студентів, які вивчають право, навчаються за програмами заочного навчання, [якість освіти за якими часто вважається нижчою](#) у порівнянні з традиційними програмами денної форми навчання. Повідомляється, що юридичні школи часто використовують застарілі програми, які не відповідають поточним ринковим вимогам.

Ще однією проблемою вищої юридичної освіти є велика кількість ліцензій, що надаються різним вищим навчальним закладам. За [оцінками експертів](#), бакалаврські програми пропонує 168 вищих навчальних закладів та їх підрозділів. До того ж 121 з цих закладів надають магістерські програми. І понад 40 навчальних закладів мають бакалаврські та магістерські програми з міжнародного права. Станом на жовтень 2023 року загалом налічується 100 060 студентів-юристів.

Як наслідок, якість освіти в такій великій кількості закладів дуже різниться, а кількість випускників не відповідає реальним потребам ринку. За такого підходу чимало випускників не працює за фахом. Дослідження, що вивчають думки роботодавців щодо якості юридичної освіти, свідчать про те, що [майже 80%](#) не задоволені знаннями та навичками випускників юридичних факультетів. До того ж приблизно 80% студентів-юристів вважають освітні програми юридичних закладів [застарілими](#).

Це у своєму висновку від 8 листопада 2023 року підтвердила Європейська Комісія. Проте ЄК також відзначила напрямки в яких потрібно здійснювати реформування, зокрема:

- *здійснити чітке інституційне розмежування юридичної освіти та підготовки правоохоронців;*
- *посилити стандарти вступу до правничих шкіл та стандарти ліцензування;*
- *забезпечити прозоре та засноване на досягненнях розподілення державних коштів на підготовку майбутніх правників;*
- *модернізувати навчальні програми з акцентом на етиці, практичній підготовці, праві ЄС та поглибленні рівня впровадження міжнародних обмінів;*
- *запровадити єдиний державний кваліфікаційний іспит;*
- *забезпечити сталу боротьбу з корупцією та протидію плагіату.*

В Україні постійно точаться експертні дискусії щодо необхідності реформування вищої юридичної освіти. На думку авторів, така реформа має бути системною та заснованою на об'єктивному аналізі стану справ.

Зокрема, варто системно дослідити, скільки ВНЗ різних форм власності здійснює підготовку правників та яку якість послуг надають такі ВНЗ.

Окрім того, у світлі відкриття переговорного процесу щодо вступу України до ЄС надзвичайно важливою є підготовка правників та їх знання права ЄС. На думку авторів дослідження програми підготовки в різних ВНЗ наразі не роблять належного акценту щодо такої дисципліни, а якщо навчання і проводиться, воно не має такого системного характеру, як підготовка щодо національного галузевого законодавства.

- За результатами дослідження автори вважають за потрібне сформулювати **дві групи висновків**, а саме – висновки про стан судової реформи в Україні та висновки про методологічні підходи до оцінювання і планування судової реформи в рамках євроінтеграційних заходів.

## СТАН СУДОВОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Після Революції Гідності, з 2014 року Україна пройшла довгий та складний шлях побудови системи правосуддя у відповідності до європейських стандартів. Деполітизація судової системи, запровадження конкурсного добору нових суддів та кваліфікаційного оцінювання діючих, створення нових судових інституцій, залучення громадськості та міжнародних експертів – ці та багато інших заходів були покликані побудувати нову судову систему на засадах незалежності, професійності, доброчесності та підзвітності. Попри в цілому хороший нормативний фундамент, через брак політичної волі та доручення проведення судової реформи нереформованому суддівському корпусу, досягти всіх задекларованих цілей поки не вдалося.

Наразі судова реформа знаходиться на перехідному етапі, оскільки в 2023 році, з участю міжнародних експертів, нарешті вдалося перезавантажити діяльність двох ключових органів в системі правосуддя – ВРП та ВККС. Саме ці органи визначають професійні та етичні стандарти в судовій системі та є одними з ключових інструментів забезпечення підзвітності судової гілки влади. Проте, зважаючи на порівняно короткий проміжок часу, поки що оцінювати ефективність реформи цих органів зарано.



Водночас реформа ВРП та ВККС є хоч і важливим, але лише одним зі складників більш комплексної судової реформи, особливо в процесі євроінтеграції України. Строк дії попередньої президентської стратегії судової реформи спливає у 2023 році, але план з її реалізації так і не був затверджений. План відновлення України, який було презентовано 2022 року в Лугано, існує лише на рівні проєкту, а його політичний та правовий статус не до кінця зрозумілий. Фактично наразі офіційна стратегія проведення судової реформи, з чіткими цілями та засобами їх досягнення відсутня. Заходи, які нині вживаються, більше нагадують хаотичні спроби виправити попередні помилки, ніж складники великого плану з амбітними цілями. Саме тому одним із пріоритетних заходів, які повинна вжити Україна у тісній співпраці з ЄС, є розробка нового стратегічного документу щодо проведення судової реформи, який би враховував як вимоги ЄС та поточну ситуацію в Україні, так і попередні помилки.

## МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

Як уже зазначалося у вступній частині дослідження, автори пропонують розглянути можливість удосконалення процесу оцінювання стану реформ і планування в контексті євроінтеграції.

Запропонована методологія допомогла виявити основні прогалини у законодавчому регулюванні, практичній реалізації, а також організаційно-технічні недоліки реформи.

Розробляючи рекомендації, автори дійшли таких висновків: розробка рекомендацій має ґрунтуватися на проблемно-орієнтованому підході, тобто кожна рекомендація повинна бути

спрямована на розв'язання конкретної проблеми та чітко сформульована. Чіткий поділ рекомендацій на етапи можливий лише щодо перших двох – початкового і проміжного етапів. Рекомендації, пов'язані з заключним етапом, можна сформулювати як цілі, яких Україна має досягти наприкінці переговорного процесу про приєднання. Крім того, ці рекомендації можуть бути уточнені як підзавдання в процесі аналізу стану виконання рекомендацій щодо етапу відкриття і проміжного етапу.

Однак автори наголошують, що в цьому процесі надзвичайно важливо забезпечити належний баланс чіткості та гнучкості. Чіткість рекомендацій є необхідним інструментом для досягнення ефективності впровадження заходів реформи, а гнучкість – засобом, спрямованим на впровадження реформ і реагування на нові виклики. Такий підхід дозволить оперативно коригувати завдання, якщо оцінка стану виконання продемонструє його неефективність або часткову ефективність.

Всі рекомендації з розподілом за етапами переговорного процесу викладено в Додатку I «Логічна матриця – Судова реформа в Україні в контексті переговорів щодо вступу України до ЄС». Цей додаток не лише містить рекомендації щодо політики, але й може слугувати ефективним інструментом для моніторингу прогресу реформування і наближення українського законодавства до законодавства ЄС.

## ДОДАТОК І

### Логічна матриця – Судова реформа в Україні в контексті переговорів щодо вступу України до ЄС

Цільові індикатори	Початкові	Проміжні	Заключні
<p><b>Незалежність</b></p> <p><b>Наявні прогалини:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• нечіткість критеріїв відбору та оцінювання суддів</li> <li>• істотна нестача суддів</li> <li>• недостатнє та неефективне витрачання коштів, що виділяються судовій владі</li> <li>• необхідність подальшого вдосконалення процедур добору членів органів суддівського врядування (ВРП, ВККС) для гарантування доброчесності та незалежності обраних/призначених членів</li> </ul>	<p><i>в співпраці з ЄС, громадянським суспільством та з широким залученням стейкхолдерів розробити нову стратегію судової реформи та план її імплементації з чіткими заходами, строками їх виконання, особами/органами, відповідальними за реалізацію та індикаторами успішності</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Запровадити об'єктивну методику виставлення балів членами ВККС в межах процедур добору та оцінювання суддів, з можливістю встановити кореляцію виставлених кандидатам балів критеріям оцінювання</li> <li>2. Розпочати добір нових суддів до місцевих судів за оновленою процедурою</li> <li>3. Провести аудит діяльності Державної судової адміністрації та підприємств, що знаходяться в її управлінні, за результатами якого розробити рекомендації щодо забезпечення справедливого розподілу бюджетних коштів, що виділяються на систему правосуддя, та ефективності їх витрачання</li> <li>4. Забезпечити подальше вдосконалення процедури добору членів ВРП та ВККС з урахуванням виявлених недоліків, зокрема шляхом залучення громадськості до оцінювання кандидатів; запровадження механізму прямого обрання членів ВРП професійними спільнотами</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Заповнити вакантні посади у суддівському корпусі (щонайменше 2 тис. суддів), з подальшим аналізом достатності наявної кількості суддів для забезпечення належного доступу громадян до правосуддя</li> <li>2. Запровадити регламенти прозорого планування та розподілу бюджетних ресурсів у судовій системі</li> <li>3. Провести нові конкурси до ВККС та ВРП за оновленою процедурою зі значною участю громадськості</li> </ol>	<p><i>система правосуддя користується високим рівнем довіри з боку громадян і бізнесу</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Судова система забезпечена необхідною кількістю ресурсів і механізмом моніторингу ефективності їх використання</li> <li>2. Члени органів суддівського врядування (ВРП, ВККС) повністю відповідають критеріям незалежності, доброчесності та професіоналізму і здійснюють свої повноваження ефективно та в інтересах правосуддя</li> </ol>
<p><b>Підзвітність</b></p> <p><b>Наявні прогалини:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• необхідність підвищення впливу та інституційної спроможності ГРД</li> <li>• несформованість Служби дисциплінарних інспекторів ВРП, всі посади у службі вакантні</li> <li>• неповна ефективність механізмів забезпечення підзвітності суддів (законодавчі прогалини в регулюванні; непослідовність дисциплінарної практики ВРП; відсутність механізму моніторингу способу життя суддів)</li> <li>• понад 10 тисяч дисциплінарних скарг на суддів, що перебувають на розгляді</li> <li>• проблеми з доброчесністю суддів Верховного Суду</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Посилити інституційну спроможність ГРД шляхом створення апарату (секретаріату) Ради, з можливістю його фінансування з державного бюджету або коштом міжнародної технічної допомоги. Передбачити залучення ГРД до процедур відбору нових суддів до місцевих судів. Підвищення значення висновку ГРД щодо невідповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям доброчесності та професійної етики у процедурах добору та кваліфікаційного оцінювання суддів</li> <li>2. Запровадити об'єктивну методику виставлення балів членами ВККС в межах процедур добору та оцінювання суддів, з можливістю встановити кореляцію виставлених кандидатам балів критеріям оцінювання</li> <li>3. Створити Служби дисциплінарних інспекторів за результатами прозорого конкурсу за активної участі міжнародних експертів</li> <li>4. Шляхом законодавчих змін, удосконалити механізм дисциплінарної відповідальності суддів, зокрема розширити можливості оскарження рішень Дисциплінарних палат та ВРП, уточнити склад дисциплінарних проступків, усунути можливість уникнення суддями відповідальності шляхом звільнення з посади</li> <li>5. Вжити заходи для усунення корупційних ризиків у Верховному Суді, у тому числі через використання механізму перевірки достовірності тверджень суддів, вказаних у деклараціях доброчесності</li> <li>6. Запровадити механізм моніторингу способу життя судді, який здійснюватиметься ВККС (щодо дотримання суддівських обов'язків) та Національним агентством з питань запобігання корупції (щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства та дослідження законності джерел походження майна)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Завершити процедуру кваліфікаційного оцінювання діючих суддів</li> <li>2. Після запуску Служби дисциплінарних інспекторів забезпечити регулярний моніторинг дисциплінарної практики та, за необхідності, продовжити вдосконалення механізму дисциплінарної відповідальності суддів, у тому числі шляхом запровадження механізмів забезпечення сталості та передбачуваності дисциплінарної практики</li> <li>3. Функціонує механізм моніторингу способу життя суддів</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Кадрові процедури в судовій системі унеможливають перебування на посаді судді особи, яка не відповідає встановленим законом вимогам</li> <li>2. Факти недоброчесної поведінки представників судової влади або втручання у незалежність суддів отримують належну й оперативну реакцію з боку компетентних органів</li> </ol>

<p><b>Ефективність</b></p> <p><b>Наявні прогалини:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>невідповідність мережі місцевих судів поточній ситуації, зокрема, адміністративному устрою</li> <li>необхідність забезпечення ефективного розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення</li> <li>застарілі та незавершені IT-системи, що використовуються судами</li> <li>брак ресурсів для цифровізації системи правосуддя</li> </ul>	<p><b>1.</b> Провести комплексний аналіз мережі судів (насамперед місцевих), за результатами якого сформувані чіткі критерії створення нової карти судів</p> <p><b>2.</b> Прийняти нормативні акти щодо створення вишого спеціалізованого суду для розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення, визначення його юрисдикції та спеціального механізму відбору суддів із залученням міжнародних експертів (за зразком добору суддів Вишого антикорупційного суду)</p> <p><b>3.</b> Завершити аудит IT-систем, що використовуються в системі правосуддя та організаційних процесів, за результатами якого розробити дорожню карту модернізації цих систем та оптимізації процесів</p>	<p><b>1.</b> Переглянути мережу місцевих судів з урахуванням існуючого навантаження, економічної доцільності, адміністративно-територіальної реформи та необхідності забезпечення безперешкодного доступу до правосуддя громадян та бізнесу</p> <p><b>2.</b> Створити вищий спеціалізований суд для розгляду адміністративних справ загальнодержавного значення</p> <p><b>3.</b> Повністю виконати заходи, передбачені дорожньою картою модернізації IT-систем правосуддя</p>	<p><b>1.</b> Мережа судів відповідає чинному адміністративно-територіальному устрою, є економічно доцільною та забезпечує рівні можливості доступу до правосуддя</p> <p><b>2.</b> Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система функціонує в повному обсязі</p>
<p><b>Професійність</b></p> <p><b>Наявні прогалини:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>недоліки та неповна прозорість процедур оцінки професійної компетентності суддів/кандидатів на посаду судді</li> <li>використання несертифікованих та/або спірних систем тестування для оцінки моральних, психологічних, особистісних та загальних навичок, а також відсутність належної системи контролю та оцінювання такого тестування</li> <li>необхідність вдосконалення функціонування Національної школи суддів</li> <li>необхідність удосконалення системи збору й обробки статистичних даних, а також необхідність проведення систематичної оцінки якості судових рішень</li> <li>забезпечення правничої освіти у спеціалізованих вищих навчальних закладах, основною метою яких є підготовка кадрів для системи органів правопорядку</li> <li>недоліки ліцензування, що призвели до наявності великої кількості закладів вищої освіти та неможливості належного забезпечення якості освіти</li> <li>відсутність системного та комплексного програмного документа, спрямованого на реформування вищої юридичної освіти</li> </ul>	<p><b>1.</b> Забезпечити прозорість оцінювання професійних компетентностей суддів та кандидатів у судді, а саме гарантувати доступ до результатів усіх форм оцінювання для зацікавлених сторін та удосконалити процедуру визначення питомої ваги результатів оцінювання кожного окремого етапу</p> <p><b>2.</b> Удосконалити та уніфікувати систему оцінювання професійної компетентності з метою недопущення осіб з недостатньою компетентністю до зайняття посад у всій судовій системі (в усіх інстанціях і судах)</p> <p><b>3.</b> Провести аналіз ефективності функціонування та оперативного управління Національною школою суддів України та розробити рекомендації щодо вдосконалення</p> <p><b>4.</b> Навчальні програми та курси Національної школи суддів повинні чітко акцентувати на вивченні права ЄС та принципів взаємодії між національними судами держав-членів та Суду справедливості ЄС</p> <p><b>5.</b> Актуалізувати та затвердити Концепцію реформування юридичної освіти як системного документа та в подальшому розробити план її реалізації. Зокрема, запровадити системний підхід до розширення спроможності системи правничої освіти в частині поглиблення навчання щодо права ЄС</p>	<p><b>1.</b> Здійснити аналіз ефективності системи оцінювання професійної компетентності з метою визначення її якості та подальшого вдосконалення</p> <p><b>2.</b> Забезпечити виконання рекомендацій щодо вдосконалення функціонування Національної школи суддів, в тому числі запровадити комплексну оцінку потреб у навчанні суддів та оцінювання навчання, а також модернізувати навчальні програми та методи викладання у Національній школи суддів, зокрема тренінги з суддівської майстерності, етики та доброчесності</p> <p><b>3.</b> Удосконалити систему вступу до правничих закладів освіти, забезпечити відновлення повноцінного ЗНО та ЄФВВ</p> <p><b>4.</b> Запровадити в межах оцінювання фахового рівня вступників на магистратурі та в межах ЄДКІ оцінювання рівня знань з права ЄС</p> <p><b>5.</b> Чітке інституційне розмежування правничої освіти та підготовки кадрів для системи органів правопорядку</p> <p><b>6.</b> Удосконалити стандарти зарахування до навчальних закладів і ліцензування ВНЗ, створити прозорі та орієнтовані на якість умови ліцензування</p> <p><b>7.</b> Здійснити аудит мережі правничих шкіл, зокрема щодо дотримання доброчесності, забезпечення високої якості підготовки</p> <p><b>8.</b> Забезпечити систематичне проведення ЄДКІ, регулярне оцінювання ефективності тестування та її вдосконалення відповідно до результатів оцінювання</p> <p><b>9.</b> Запровадити оцінювання навчальних програм з правничої освіти з акцентом на правничу етику, практичну підготовку та право ЄС</p> <p><b>10.</b> Посилити спроможності ВНЗ щодо міжнародних студентських обмінів</p> <p><b>11.</b> Удосконалити системи забезпечення доброчесності та боротьби з плагіатом, зокрема впровадження автоматизованих інструментів в університетах</p>	<p><b>1.</b> Добір та оцінювання фахової компетентності сприяють забезпеченню судової системи кваліфікованими кадрами</p> <p><b>2.</b> Національна школа суддів діє як ефективний заклад для підготовки та професійного розвитку, методи управління та навчання якого є сучасними та відповідають потребам судової влади</p> <p><b>3.</b> Система юридичної освіти функціонує на засадах доброчесності та забезпечує досягнення студентами високого професійного рівня</p>



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ  
ПОЛІТИКИ



Центр  
Політико-  
Правових  
Реформ

**Український центр європейської політики (УЦЄП) – це незалежний аналітичний центр аналізу та вироблення політики, який був заснований у 2015 році.**

Наша місія – сприяти проведенню реформ в Україні задля сталого економічного зростання та побудови відкритого суспільства в партнерстві з інституціями на всіх рівнях. Пріоритетні напрями діяльності:

- підготовка та розповсюдження експертно-аналітичних матеріалів для сприяння євроінтеграційним реформам в Україні;
- популяризація європейських цінностей в українському суспільстві;
- інформування суспільства про можливості і переваги тісної співпраці з ЄС;
- сприяння посиленій економічній, політичній та торговельній співпраці України з Європейським Союзом;
- інформування міжнародної спільноти про виклики і досягнення в здійсненні Україною реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

[www.ucep.org.ua](http://www.ucep.org.ua)  
[press@ucep.org.ua](mailto:press@ucep.org.ua)  
[facebook.com/UCEP.org.ua](https://facebook.com/UCEP.org.ua)

**ЦППР не є класичною правозахисною організацією, однак саме цінність прав людини визначає сутність і мету діяльності організації.**

Конституція України, прийнята у 1996 році закріпила високі стандарти прав людини, примат міжнародного права над національним, установила демократичні інституції. Однак було зрозуміло, що ухвалення Конституції є лише першим кроком, а для її дії необхідним є проведення низки реформ у політико-правовій сфері.

ЦППР з моменту свого створення та до цього часу основним своїм завданням ставить розроблення та сприяння втіленню таких реформ, які будуть здатні забезпечити демократію та верховенство права в Україні, і у майбутньому приведуть нашу державу до членства у ЄС.

Відповідно до Копенгагенських критеріїв держава, яка прагне стати частиною європейської політичної спільноти, повинна забезпечити стабільність установ, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин.

[www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)  
[centre@pravo.org.ua](mailto:centre@pravo.org.ua)  
[www.facebook.com/pravo.org.ua](https://www.facebook.com/pravo.org.ua)

Київ | Україна | 2024