



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ



КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ





Видано в рамках проєкту Програми підтримки ОБСЄ для України «Підтримка розробки ефективних інструментів для запобігання корупції та посилення антикорупційного комплаєнсу в Україні».

У цій публікації висловлено виключно погляди авторів. Вони не обов'язково відображають офіційну позицію ОБСЄ.

Дозволено використовувати текст цього документу за умови належного посилання на джерело. Продаж цього документа заборонений.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Управління реалізації антикорупційної політики у сферах економіки та правопорядку

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ У СФЕРІ ПРАВОСУДДЯ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
2025

РЕЗЮМЕ	3
СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 1	
НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ, ЩО СТВОРЮЄ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПРИ ЗВІЛЬНЕННІ СУДДІВ У ВІДСТАВКУ	8
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 2	
НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОРЯДОК ЗВІЛЬНЕННЯ СУДДІВ У ВІДСТАВКУ, ЩО ДОЗВОЛЯЄ ВІДСТАВКУ СУДДІВ, ЯКІ МАЛИ ПРОЙТИ КВАЛІФІКАЦІЙНЕ ОЦІНЮВАННЯ І НЕ ПРОЙШЛИ ЙОГО	12
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 3	
НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДОВГОСТРОКОВОГО ВІДРЯДЖЕННЯ СУДДІВ, ВІДРЯДЖЕННЯ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКОЛИ СУДДІВ УКРАЇНИ	16
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 4	
НЕДОСКОНАЛІСТЬ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ОБРАННЯ СУДДІВ НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ	19
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 5	
ВІДСУТНІСТЬ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ПОВТОРНОГО ПЕРЕОБРАННЯ ТА ТРИВАЛОСТІ ПЕРЕБУВАННЯ ОДНИХ І ТИХ САМИХ СУДДІВ НА ПОСАДАХ СЛІДЧИХ СУДДІВ	22
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 6	
НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВІДВОДУ ТА САМОВІДВОДУ СУДДІВ	24
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 7	
СУПЕРЕЧЛИВІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ, ЩО НЕ МОЖЕ БУТИ ВРЕГУЛЬОВАНИЙ У ПОРЯДКУ, ВИЗНАЧЕНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ ЗАКОНОМ, У ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ	27
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 8	
НЕПРОЗОРИСТІСТЬ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ДОБОРУ І КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ, ЩО СТВОРЮЄ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ НАДАННЯ ПЕРЕВАГ ОКРЕМИМ ОСОБАМ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КОНКУРСІ	30
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 9	
НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ	36
КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 10	
НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ ТА ПРОЦЕДУРИ (САМО)ВІДВОДУ ЧЛЕНІВ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО (САМО)ВРЯДУВАННЯ	39
ВИСНОВКИ	42
Рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції щодо мінімізації корупційних ризиків у сфері правосуддя	43

Національне агентство з питань запобігання корупції спільно із експертами проекту міжнародної технічної допомоги ОБСЄ в Україні “Підтримка розробки ефективних інструментів для запобігання корупції та посилення антикорупційного комплаєнсу в Україні” ідентифікували найбільш значущі корупційні ризики у сфері правосуддя, а також сформулювали рекомендації щодо їх мінімізації / усунення, які полягають у такому.

***Непрозорість окремих етапів добору кандидатів
і кваліфікаційного оцінювання суддів, що створює передумови для
надання переваг окремим особам, які беруть участь у конкурсі.***

Непрозорість зумовлена нечітким розмежуванням видів оцінювання та порядком врахування їх результатів, незабезпеченням належної якості тестів і практичних завдань, недоліками підходів до документування та опублікування результатів.

***Недосконалість положень законодавства
про дисциплінарну відповідальність суддів, що створює
корупційні ризики при звільненні суддів у відставку.***

Положення Закону України «Про Вищу раду правосуддя» не містять чітких і обов’язкових норм (щодо послідовності та пріоритетності розгляду, критеріїв оцінки тяжкості проступку, наслідків наявних / ініційованих дисциплінарних проваджень та обов’язку мотивовано враховувати всі скарги незалежно від часу їх подання) для вирішення заяв про відставку, що породжує непослідовну практику ВРП та надмірну дискрецію.

***Недосконалість положень законодавства
про порядок звільнення суддів у відставку, що дозволяє відставку суддів,
які мали пройти кваліфікаційне оцінювання і не пройшли його.***

Наразі порядок звільнення суддів у відставку не містить імперативної прив’язки до проходження та результатів кваліфікаційного оцінювання, що дає змогу задовольняти заяви про відставку суддів, які мали пройти оцінювання та / або не пройшли його, що наділяє ВРП необґрунтованими дискреційними повноваженнями та створює ризик уникнення наслідків кадрових / дисциплінарних процедур.

***Недосконалість положень законодавства
щодо довгострокового відрядження суддів, відрядження
до Національної школи суддів України.***

Невизначеність регулювання довгострокових відряджень суддів (у т.ч. до НШСУ): відсутні прозорі критерії відбору між кількома кандидатами, відсутні вимоги до належного мотивування рішень ВККС / ВРП, наявні прогалини у верифікації підстав для виплат за найм житла та добових.

Недосконалість нормативного регулювання процедури обрання суддів на адміністративні посади.

Процедура обрання суддів на адміністративні посади має прогалини, що дають змогу обходити обмеження «не більше двох строків поспіль» (через штучне дострокове припинення й «обнулення» строку), а також породжують зловживання зі штатною чисельністю для визначення кількості заступників голови суду.

Відсутність обмежень щодо можливості повторного переобрання та тривалості перебування одних і тих самих суддів на посадах слідчих суддів

Проведений емпіричний аналіз фокус-групи місцевих судів показав, що медіанний строк безперервного виконання повноважень слідчим суддею становить близько шести років. Формально така тривалість не заборонена законом, однак у законодавчій моделі закладена ідея змінюваності слідчих суддів як запобіжник від упередженості слідчих суддів та зниження довіри до судового контролю на досудовій стадії.

Недосконалість правового регулювання процедури відводу та самовідводу суддів.

Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України та Кодекс адміністративного судочинства України допускають ситуації, коли питання (само)відводу в одноособовому розгляді фактично вирішує сам суддя, що є передумовою для виникнення конфлікту інтересів, створює ризики маніпулювання складом суду та знижує довіру до неупередженості правосуддя.

Суперечливість правового регулювання процедури вирішення конфлікту інтересів, що не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом, в діяльності суддів.

Правозастосовна практика НАЗК і РСУ щодо врегулювання конфлікту інтересів є доволі суперечливою. Привласнення РСУ невластивих функцій надає змогу суддям уникати відповідальності за порушення вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів. Зазначене призводить до можливості маніпуляцій, приховування реального конфлікту інтересів і вибіркового правозастосування.

Недосконалість правового регулювання підстав та процедури (само) відводу членів органів суддівського (само)врядування.

Регулювання підстав і процедури (само)відводу членів органів суддівського врядування (ВККС, ВРП) є недостатньо визначеним і застосовується непослідовно, що призводить до ухвалення рішень за умов реального чи потенційного конфлікту інтересів. У РСУ відсутні дієві правила усунення від розгляду конкретних питань осіб із конфліктом інтересів або обґрунтованими сумнівами в неупередженості, що обумовлює корупційні ризики та підриває довіру до рішень цього органу.

Низький рівень фінансового забезпечення судів.

Недостатнє фінансування та матеріально-технічне забезпечення судів, низький рівень заробітної плати працівників апарату судів можуть робити їх вразливими до корупції через втрату мотивації дотримуватись високих стандартів професійної етики.

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ВККС	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП	Вища рада правосуддя
ГПК	Господарський процесуальний кодекс України
ДСА	Державна судова адміністрація України
ЄКПЛ	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КАС	Кодекс адміністративного судочинства України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НШСУ	Національна школа суддів України
РСУ	Рада суддів України
САП	Спеціалізована антикорупційна прокуратура
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс України
GRECO	Група держав проти корупції Ради Європи (Group of States against Corruption).

Застереження. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Кейси в дослідженні використані виключно для аналізу корупційних ризиків та ґрунтуються на відкритих офіційних джерелах інформації правоохоронних або контролюючих органів, Єдиного державного реєстру судових рішень тощо. Інформація, зазначена у кейсах, може не відображати всіх оновлень, доступ до яких є лише у розпорядників відповідної інформації.

Українське суспільство послідовно вимагає нульової толерантності до корупції. Водночас до судової системи у цьому контексті висуваються високі вимоги, адже, з одного боку, вона має бути дієвим інструментом притягнення осіб, які вчинили корупційні та пов'язані із корупцією правопорушення, до відповідальності, а з іншого – слугувати зразком інституційної доброчесності, що не допускає корупційних практик.

Реформування судової системи України є одним із ключових напрямів державної політики та умовою європейської інтеграції України. Після 2014 р. розпочато масштабні зміни, спрямовані на підвищення незалежності суддів, очищення суддівського корпусу, посилення доброчесності, формування інституцій у системі судової влади на засадах прозорості, об'єктивності та професіоналізму, запровадження механізмів громадського контролю.

Міжнародні організації у сфері антикорупційної політики (GRECO, OECD), а також верховенства права та судової влади (Венеційська комісія, Європейська комісія з ефективності правосуддя, ОБСЄ тощо) регулярно публікують огляди стану судової системи України, окреслюючи системні вразливості та надаючи рекомендації. Зазначене дослідження спирається на проведені оцінки, ідентифікуючи досі недостатньо вивчені корупційні ризики та практики, а також пропонуючи шляхи їх мінімізації.

Об'єктом дослідження є система правосуддя України, включно з діяльністю суддів та функціонуванням органів суддівського (само)врядування.

Предметом дослідження є ключові корупційні ризики, що виникають у сфері здійснення правосуддя, які стосуються суддівської кар'єри, гарантій неупередженості суддів, а також фінансового забезпечення судів.

Метою дослідження є виявлення та аналіз ключових корупційних ризиків, які знижують ефективність судової системи, а також сприяння підвищенню прозорості, неупередженості та об'єктивності функціонування усіх судових органів, надання обґрунтованих рекомендацій для забезпечення європейських стандартів справедливого правосуддя та верховенства права в Україні.

Для досягнення цієї мети поставлено такі **завдання**:

- дослідження та виокремлення ключових корупційних ризиків у сфері правосуддя, що наразі виникають у діяльності органів судової влади, які впливають на ефективність судової системи і сприйняття судів та органів суддівського (само)врядування як незалежних та неупереджених інституцій;
- виокремлення джерел таких ризиків та їх суб'єктів;
- розроблення шляхів подолання виокремлених корупційних ризиків та ідентифікація органів, які можуть сприяти цьому.

Дослідження ґрунтується на системному підході, що передбачає аналіз нормативного регулювання організаційних засад та окремих процедур здійснення судочинства, а також процедур та практик органів суддівського (само)врядування при здійсненні повноважень, найбільш чутливих до корупційних ризиків.

В основі **методології** дослідження лежить доказовий підхід, що включає:

- аналіз чинного законодавства у сфері організаційних засад та здійснення судочинства, а також у сфері запобігання корупції;
- вивчення судової практики та рішень органів суддівського (само)врядування;
- аналіз статистичних даних, що містяться у відкритих джерелах, а також наданих органами судової влади та іншими органами державної влади;
- аналіз відповідей на запити НАЗК, наданих органами державної влади, зокрема ВРП, ВККС, РСУ, ДСА, НШСУ, НАБУ, Офісу Генерального прокурора та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державного бюро розслідувань, Національної поліції, а також судів різних рівнів;
- вивчення конкретних прикладів (кейсів) для ілюстрації обґрунтування виявлених корупційних ризиків у сфері, що розглядається;
- вивчення міжнародних стандартів і рекомендацій у сфері судочинства та антикорупційної політики, зокрема досліджень GRECO, Венеційської комісії, Консультативної ради європейських суддів, Європейської комісії з питань ефективності судочинства (CEPEJ) та ін.

Дослідження НАЗК «Корупційні ризики у правосудді» може стати орієнтиром для Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, ВРП, ВККС, ДСА, РСУ та самих судів під час розроблення й упровадження заходів з мінімізації корупційних ризиків у судовій системі. Воно слугуватиме підґрунтям для ризик-орієнтованої роботи НАБУ, САП та Офісу Генерального прокурора, інших правоохоронних органів, а також підвищить обізнаність у сфері обраної проблематики та запропонованих шляхів її вирішення громадянського суспільства й медіа, забезпечивши основу для публічного моніторингу індикаторів і оцінки ефективності запроваджених змін.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 1

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ, ЩО СТВОРЮЄ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ПРИ ЗВІЛЬНЕННІ СУДДІВ У ВІДСТАВКУ

ОПИС РИЗИКУ

Згідно з п. 11 ч. 5 ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» незалежність судді забезпечується правом на відставку. Звільнення судді з посади за його заявою є також конституційною гарантією, передбаченою ст. 126 Основного закону. Відповідно до приписів ст. 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» ВРП має право зупинити розгляд питання про звільнення судді у відставку на час розгляду скарги або заяви, наслідком якої може бути звільнення судді з посади з підстав, визначених пп. 2, 3, 6 ч. 6 ст. 126 Конституції України, зокрема – вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування обов'язками, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді.

У 2023 – 2024 рр. кількість зупинених процедур відставки судді у зв'язку з наявними дисциплінарними провадженнями чи скаргами не перевищувала 3% від загальної кількості заяв суддів про відставку. У 2024 р. такий показник зріс до 9%¹. Отже, статистичні дані розгляду ВРП заяв суддів про відставку за наявності дисциплінарних скарг або проваджень свідчать про зростання динаміки таких випадків.

При цьому практику ВРП у цій сфері не можна назвати сталою. Формулювання у ст. 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» «має право зупинити розгляд питання» наділяє ВРП дискреційними повноваженнями, які не сприяють формуванню об'єктивних, прозорих та єдиних підходів під час розгляду заяв суддів про відставку.

Як зазначено у підготовленому НАЗК висновку антикорупційної експертизи проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя» (реєстраційний № 12265 від 29.11.2024), мінімізувати корупційні ризики можна шляхом доповнення ст. 55 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» положенням, відповідно до якого ВРП може зупинити розгляд заяви судді про відставку виключно тоді, коли відкрита дисциплінарна справа².

Однак практика ВРП свідчить про те, що й за наявності відкритих дисциплінарних справ суддів відправляють у відставку.

ПРИКЛАД 1

09.04.2020 ВРП звільнила з посади суддю Ожтєбрського районного суду м. Полтави С. у зв'язку з поданням заяви про відставку³. У рішенні ВРП жодним чином не згадується про наявність чи відсутність у провадженні дисциплінарного органу скарг чи проваджень на дії цього судді на момент прийняття рішення щодо відставки судді. Водночас згідно з рішенням ВРП від 22.01.2020 № 151/Здп/15-20 Третя дисциплінарна палата відкрила дисциплінарну справу щодо судді С., а як впливає з інформації, що наявна в мережі

1 Лист Вищої ради правосуддя від 26.09.2025 № 19117/0/9-25

2 Висновок антикорупційної експертизи проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення правового регулювання діяльності Вищої ради правосуддя». Офіційний вебсайт НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoryupciynoi-ekspertyzy-proektu-zakonu-ukrainy-pro-vnesennya-zmin-do-deyakyh-zakonodavchyh-aktiv-schodo-udoskonallennya-pravovogo-regulyuvannya-diyalnosti-vyschoi-rady-pravosuddya/>

3 Про звільнення Струкова О.М. з посади судді Ожтєбрського районного суду міста Полтави у відставку. Офіційний вебсайт ВРП. URL: <https://www.hcj.gov.ua/doc/doc/1591>.

Інтернет⁴, на розгляді ВРП перебувало ще 7 заяв про притягнення судді С. до дисциплінарної відповідальності.

В інших випадках ВРП зупиняє розгляд заяви судді про відставку, зазначаючи, що підстави для притягнення судді до відповідальності виникли до моменту подання заяви про відставку.

ПРИКЛАД 2

12.08.2025 ВРП зупинила розгляд заяви судді Б. про звільнення з посади судді Шевченківського районного суду м. Полтави у відставку на час розгляду дисциплінарних скарг щодо судді⁵. Як впливає з тексту рішення ВРП, підстави для вирішення питання щодо вчинення суддею Б. істотних дисциплінарних проступків, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що може мати наслідком звільнення її з посади судді, виникли раніше ніж суддя виявила бажання звільнитися у відставку.

Або ж ВРП зупиняє розгляд питання про відставку судді у разі надходження дисциплінарної скарги після звернення судді із заявою про відставку.

ПРИКЛАД 3

04.07.2023 до ВРП надійшли заява судді М. та матеріали про його звільнення з посади судді Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області у відставку. Як впливає з рішення ВРП від 12.08.2025 № 1675/0 /15-25⁶, 12.12.2023 ВРП зупинила розгляд заяви судді М. про звільнення у відставку через те, що на розгляді ВРП перебувала скарга на дії судді від 11.04.2022. Разом з тим 03.06.2025 ВРП притягнула суддю М. до дисциплінарної відповідальності та 01.07.2025 звільнила з посади судді за результатами дисциплінарного провадження.

ПРИКЛАД 4

20.01.2025 до ВРП надійшли заява судді Г. та матеріали про її звільнення з посади судді Лисичанського міського суду Луганської області у відставку. Як впливає з рішення ВРП від 22.04.2025⁷, розгляд заяви про відставку судді Г. було зупинено у зв'язку з надходженням до ВРП 24.02.2025 дисциплінарної скарги щодо її дій. Таким чином, ВРП зупинила розгляд заяви судді про відставку на підставі дисциплінарної скарги, яка надійшла після того, як суддя ініціювала питання щодо своєї відставки.

Перелік фактів та підстав, які можуть свідчити про вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку або грубе нехтування обов'язками судді, що є несумісним зі статусом судді або виявляє його невідповідність займаній посаді, наведені у ч. 9 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Цей перелік не є вичерпним і, видається, надає виправдані повноваження ВРП для можливості врахування всіх можливих ситуацій неналежної поведінки суддів при розгляді справи про дисциплінарну відповідальність. Однак у контексті реалізації суддею права на відставку в потенційній ситуації загрози дисциплінарної відповідальності такі дискреційні повноваження ВРП можуть нести корупційні ризики.

Крім того, ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», закріплюючи як підставу для дисциплінарної відповідальності судді вчинення останнім поведінки, яка «порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, у тому числі в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших етичних норм та стандартів поведінки, які

4 ВРП відправляє суддів в почесну відставку замість звільнення за порушення. URL: <https://vrpfails.dejure.foundation/vrp-vidpravliae-suddiv-u-vidstavku-zamist-zvilnennia>.

5 <https://hcj.gov.ua/doc/doc/53929>

6 Ухвала ВРП від 12.08.2025 у справі № 1675/0/15-25. URL: https://hcj.gov.ua/doc/doc/53952?utm_source.

7 Ухвала ВРП від 22.04.2025 у справі № 838/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/52109>.

забезпечують суспільну довіру до суду», надає достатньо широкі дискреційні повноваження органу, який здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, тлумачити поведінку судді на відповідність цьому положенню закону.

Невизначеним також є положення законодавства в частині регламентування питання наявності дисциплінарної скарги або триваючого дисциплінарного провадження на момент звернення судді із заявою про відставку чи надходження такої скарги і відкриття дисциплінарної процедури вже після заяви судді про відставку.

ПРИКЛАД 5

04.07.2023 ВРП звільнила з посади суддю Самбірського міськрайонного суду Львівської області К. у зв'язку з поданням заяви про відставку⁸. У рішенні ВРП жодним чином не згадується про наявність чи відсутність у провадженні дисциплінарного органу скарг чи проваджень на дії судді на момент прийняття рішення щодо відставки судді. Водночас з рішення ВРП від 07.12.2023 № 1025/0/18-23⁹ випливає, що 16 та 26 червня 2023 р., тобто до розгляду заяви судді К. про відставку, надійшли дисциплінарні скарги на дії цього судді. ВРП не здійснювала аналізу цих скарг на предмет наявності ознак будь-якого дисциплінарного проступку та повернула їх скаржнику. 07.12.2023 ВРП прийняла рішення № 1022/0.18-23¹⁰, яким повернула скаржнику його скаргу на суддю К., подану ще раніше – 31.01.2023. Ще раніше, 06.12.2023, рішенням ВРП №1198/2дп/1523¹¹ була закрита дисциплінарна справа щодо судді К. за заявою, поданою 18.02.2021. Таким чином, на момент розгляду заяви про відставку судді К. у ВРП перебувало як мінімум 3 дисциплінарні скарги на дії судді, які стосувалися обставин, що виникли раніше, ніж суддя виявила бажання звільнитися у відставку. Як випливає з рішень ВРП, жодна зі скарг не була вивчена ВРП по суті, а провадження за цими дисциплінарними скаргами були закриті після звільнення судді з посади з формальних підстав.

ПРИКЛАД 6

04.07.2023 до ВРП надійшли заява судді М. та матеріали про його звільнення з посади судді Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області у відставку. Як випливає з рішення ВРП від 12.08.2025 № 1675/0 /15-25¹², 12.12.2023 ВРП зупинила розгляд заяви судді М. про звільнення у відставку у зв'язку з тим, що на розгляді ВРП перебувала скарга на дії судді від 11.04.2022. Натомість 03.06.2025 ВРП притягнула суддю М. до дисциплінарної відповідальності та 01.07.2025 звільнила з посади судді за результатами дисциплінарного провадження.

ПРИКЛАД 7

16.07.2024 до ВРП надійшли заява судді К. та матеріали про його звільнення з посади судді Господарського суду Київської області у відставку. Як випливає з рішення ВРП від 08.08.2024¹³, суддя К. був звільнений у відставку. У зазначеному рішенні відсутні згадки про перебування на розгляді ВРП будь-яких скарг на дії судді. Водночас згідно з рішенням ВРП від 11.09.2024¹⁴, дисциплінарна скарга адвоката, подана щодо судді К., була залишена без розгляду та повернута. З тексту рішення ВРП також випливає, що дисциплінарна скарга щодо судді надійшла до ВРП 23.08.2023 р.; на підставі протоколу ав-

8 Ухвала Вищої ради правосуддя від 04.07.2025 у справі № 674/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/40481>.

9 Ухвала Вищої ради правосуддя від 04.07.2025 у справі № 674/0/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42243>.

10 Ухвала Вищої ради правосуддя від 07.12.2023 у справі № 1022/0/18-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42240>.

11 Ухвала Вищої ради правосуддя у справі № 1198/2дп/15-23. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/42148>.

12 Ухвала Вищої ради правосуддя від 12.08.2025 у справі № 1675/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/53952>.

13 Ухвала Вищої ради правосуддя від 08.08.2024 у справі № 2422/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/46890>.

14 Ухвала Вищої ради правосуддя від 09.09.2024 у справі № 1592/0/18-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/47294>.

томатизованого розподілу справи між членами ВРП від 04.12.2023 зазначену дисциплінарну скаргу було розподілено на члена ВРП. Таким чином, на момент розгляду заяви судді про відставку на розгляді ВРП перебувала дисциплінарна скарга щодо обставин, які виникли раніше, аніж суддя виявив бажання звільнитися у відставку. Рішення ВРП про відставку судді такої інформації не містить, як і рішення ВРП про повернення дисциплінарної скарги не містить оцінки тяжкості можливого дисциплінарного проступку судді або обґрунтованості такої скарги.

Отже, практика звільнення ВРП суддів у відставку за наявних скарг чи триваючих дисциплінарних проваджень не є сталою та уніфікованою. В одних випадках ВРП звільняє у відставку суддів, щодо яких наявні дисциплінарні провадження або подані дисциплінарні скарги, у інших – зупиняє розгляд таких заяв суддів. Щодо деяких суддів ВРП спочатку розглядає дисциплінарні скарги, а після них – заяву про відставку, щодо інших – суддю звільняють у відставку, а дисциплінарні провадження закриваються. Стосовно деяких суддів ВРП під час розгляду заяви про відставку враховує дисциплінарні скарги, подані після ініціювання суддею відставки, щодо інших – не зазначає та не враховує скарги, подані задовго до того, як надійшла заява про відставку судді.

Підходи ВРП до оцінки тяжкості дисциплінарного проступку та його впливу на можливий вид дисциплінарного стягнення, що може бути застосоване до судді, який звернувся із заявою про відставку, також не є сталими. У рішеннях про зупинення розгляду заяви про відставку ВРП не вдається до констатації істотності проступку та можливого звільнення судді, що не сприяє прозорості та об'єктивності діяльності ВРП.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Член ВРП, дисциплінарний інспектор ВРП, суддя.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Недосконалість нормативного регулювання процедури відставки суддів, що створює корупційні ризики під час розгляду заяви про відставку судді, щодо якого ініційоване / відкрите дисциплінарне провадження.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Внесення змін до Закону України «Про Вищу раду правосуддя», які б чітко регламентували процедуру розгляду заяви судді про відставку за наявності дисциплінарних скарг / проваджень шляхом:

- а) обов'язкового зазначення у рішенні ВРП про звільнення судді у відставку інформації про наявні скарги / дисциплінарні провадження та їх вплив на можливість розгляду заяви про відставку у разі триваючої процедури кваліфікаційного оцінювання;
- б) визначення пріоритетності та першочергового завершення розгляду дисциплінарних скарг щодо судді, і лише потім – заяви про відставку.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 2

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОРЯДОК ЗВІЛЬНЕННЯ СУДДІВ У ВІДСТАВКУ, ЩО ДОЗВОЛЯЄ ВІДСТАВКУ СУДДІВ, ЯКІ МАЛИ ПРОЙТИ КВАЛІФІКАЦІЙНЕ ОЦІНЮВАННЯ І НЕ ПРОЙШЛИ ЙОГО

ОПИС РИЗИКУ

За офіційними даними ВРП¹⁵, упродовж 2021 – вересня 2025 рр. до ВРП надійшло 1003 заяви про відставку від суддів, 862 суддів за рішенням ВРП було звільнено у відставку. Згідно зі ст. 116 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя, який має стаж роботи на посаді судді не менше двадцяти років, що визначається відповідно до ст. 137 цього Закону, має право подати заяву про відставку. Окрім заяви про відставку, законодавство не встановлює інших додаткових умов. Заява про відставку подається суддею до ВРП, яка протягом одного місяця з дня надходження відповідної заяви ухвалює рішення про звільнення судді з посади. За суддею, звільненим за його заявою про відставку, зберігається звання судді та гарантії недоторканності, встановлені для судді до його виходу у відставку.

Як свідчить практика Великої Палати Верховного Суду (справа № 9901/400/21), суддя є носієм судової влади в Україні та відповідно до законодавства України наділений особливим статусом, зокрема незалежністю, недоторканністю та імунітетом судді під час здійснення ним правосуддя. Гарантією незалежності судді є, зокрема, право судді на відставку. Водночас право бути звільненим у відставку не є абсолютним, мають бути дотримані умови для такого звільнення. Правом на відставку суддя може скористатися, якщо до подання такої заяви не допустив дій, які зумовлюють прийняття компетентними органами рішення про його звільнення з посади судді з інших підстав. Суддя повинен бути прикладом неухильного додержання вимог закону і принципу верховенства права, присяги судді, а також дотримання високих стандартів поведінки¹⁶.

Згідно з отриманими від ВРП офіційними даними, органом не створювалася і не узагальнювалася інформація щодо питань звільнення суддів у відставку, які мали пройти, однак з тих чи інших причин не проходили таке оцінювання, неуспішно пройшли або ще проходять кваліфікаційне оцінювання. Незважаючи на це, факти звільнення у відставку таких суддів – непоодинокі.

Процедура кваліфікаційного оцінювання суддів запроваджена з 2015 року з прийняттям Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд». У подальшому ця процедура, обов'язкова для усіх суддів, трансформувалась. Так, 17.07.2016 набрав чинності Закон України № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». Згідно з пп. 20, 21 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону відповідність займаній посаді судді, якого призначено на посаду строком на п'ять років або обрано суддею безстроково до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», оцінюється колегіями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, визначеному цим Законом.

Виявлення за результатами такого оцінювання невідповідності судді займаній посаді за критеріями компетентності, професійної етики або доброчесності чи відмова судді від такого оцінювання є підставою для звільнення судді з посади за рішенням ВРП на підставі подання відповідної колегії ВККС. Відмовою від проходження оцінювання судді на відповідність займаній посаді, відповідно до п. 20 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», вважається систематична (тричі) неявка судді на будь-який з етапів такого оцінювання за відсутності для цього поважних причин або за відсутності інформації про причини неявки.

¹⁵ Лист Вищої ради правосуддя від 18.09.2025 № 18555/09-25

¹⁶ Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 07.09.2023 у справі № 9901/400/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113690645>

Набранню чинності Законом України «Про судоустрій і статус суддів» передували також зміни до Конституції України щодо правосуддя та численні правові експертизи новел законодавства у сфері судоустрою.

Як зазначено у Спільному висновку Венеційської комісії й Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону України «Про Вищу раду юстиції»¹⁷, в Україні може бути необхідним і виправданим вжити надзвичайних заходів у формі оцінювання суддів, за умови формування у попередній період суддівського корпусу під значним політичним впливом. Відтак кваліфікаційне оцінювання суддів як винятковий захід запроваджувалося для проходження усіма без винятку суддями.

Як свідчить аналіз рішень ВРП, практика цього конституційного органу в частині розгляду та задоволення заяв про відставку суддів, які не пройшли кваліфікаційного оцінювання або пройшли його не успішно, однак процедура реалізації відповідного подання ВККС не завершилася або кваліфікаційне оцінювання яких не завершено, досить суперечлива.

Аналіз рішень ВРП щодо звільнення у відставку суддів Окружного адміністративного суду м. Києва надає ще більш «різнобарвну» картину. За даними громадської організації «DEJURE»¹⁸, до ліквідації зазначеного суду лише 7 суддів цього суду взяли участь і пройшли кваліфікаційне оцінювання. Незважаючи на це, рішенням ВРП від 06.06.2024¹⁹ задоволено заяву судді Окружного адміністративного суду м. Києва Г., а рішенням ВРП від 22.10.2024²⁰ задоволено заяву про відставку судді цього суду Д., обоє суддів кваліфікаційного оцінювання не проходили.

ПРИКЛАД 1

16.01.2024²¹ ВККС України призначила кваліфікаційне оцінювання судді Окружного адміністративного суду м. Києва Б. Згідно з офіційним повідомленням ВККС²² 17.03.2025 суддя Б. не з'явився для проходження тестування в межах кваліфікаційного оцінювання. 01.04.2025²³ ВРП звільнила з посади судді Окружного адміністративного суду м. Києва суддю Б. у зв'язку з поданням заяви про відставку. Отже, на час розгляду ВРП заяви судді про відставку суддя проходив процедуру кваліфікаційного оцінювання у ВККС, що не була завершена.

ПРИКЛАД 2

04.09.2025²⁴ ВРП звільнила з посади судді Шевченківського районного суду м. Києва суддю А. у зв'язку з поданням заяви про відставку. Згідно з рішенням ВККС від 08.10.2025²⁵ кваліфікаційне оцінювання судді А. було розпочате ще 01.02.2018, надалі 24.05.2018 суддю було допущено до етапу співбесіди, а 05.06.2024 відбувся перерозподіл матеріалів судді у зв'язку з формуванням нового складу ВККС. На час розгляду заяви судді про відставку кваліфікаційне оцінювання судді А. не було завершено.

17 Спільний висновок Венеційської комісії й Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Закону «Про судоустрій і статус суддів» і внесення змін до Закону «Про Вищу раду юстиції» України (ухвалений Венеційською комісією на 102-му Пленарному засіданні (Венеція, 20-21 березня 2015)/ URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15025>

18 Десятки суддів ОАСК і досі отримують зарплатню з держбюджету. URL: <https://dejure.foundation/desyatky-suddiv-oask-i-dosi-otrymuyut-zarplatnyu-z-derzhbyudzhetu/>.

19 Рішення Вищої ради правосуддя від 06.06.2024 у справі № 1765/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/45907>.

20 Рішення Вищої ради правосуддя від 22.10.2024 у справі № 3067/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/47913>.

21 Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 16.01.2024 у справі № 2/пс-24. URL: <https://vkksu.gov.ua/doc/providmovu-suddi-okruzhnogo-administrativnogo-sudu-mista-kyyeva-bachunu-olegu-volodymyrovychu-u>.

22 Явка суддів на тестування особистих морально-психологічних якостей і загальних здібностей. Офіційний вебсайт ВККС. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/yavka-suddiv-na-testuvannya-osobystyh-moralno-psyhologichnyh-yakostey-i-zagalnyh-zdibnostey>.

23 Рішення Вищої ради правосуддя від 01.04.2025 у справі № 674/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/51513>.

24 Рішення Вищої ради правосуддя від 04.09.2025 у справі № 1843/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/54256>.

25 Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 16.01.2024 у справі № 2/пс-24. URL: <https://vkksu.gov.ua/doc/providmovu-suddi-okruzhnogo-administrativnogo-sudu-mista-kyyeva-bachunu-olegu-volodymyrovychu-u>.

Водночас ВРП відправляє у відставку суддів, які за результатами кваліфікаційного оцінювання не підтвердили свою відповідність займаній посаді, але зупиняє розгляд заяв суддів, щодо яких триває процедура кваліфікаційного оцінювання у рамках притягнення до дисциплінарної відповідальності, за наслідками якої ВККС також направляє подання про звільнення.

ПРИКЛАД 3

25.02.2025 ВРП звільнила з посади судді Апеляційного суду Дніпропетровської області суддю М. у зв'язку з поданням заяви про відставку²⁶. Разом з тим рішенням ВККС ще від 25.10.2018 № 1871/ко-18²⁷ визнано суддю Апеляційного суду Дніпропетровської області М. такою, що не відповідає займаній посаді, та внесено подання до ВРП про звільнення судді. Отже, на час розгляду ВРП заяви судді про відставку було чинним рішення ВККС про невідповідність судді займаній посаді. Як впливає з тексту рішення, ВРП вказану обставину під час розгляду заяви про відставку не розглядала і не оцінювала.

ПРИКЛАД 4

19.12.2024 ВРП звільнила з посади суддю Октябрського районного суду м. Полтави А. у зв'язку з поданням заяви про відставку²⁸. Разом з тим рішенням ВККС від 29.08.2024 № 132/ко-24²⁹ визнано суддю Октябрського районного суду м. Полтави А. такою, що не відповідає займаній посаді. Отже, на час розгляду ВРП заяви судді про відставку було чинним рішення ВККС про невідповідність судді займаній посаді. Як впливає з тексту рішення, ВРП вказану обставину під час розгляду заяви про відставку не розглядала і не оцінювала.

ПРИКЛАД 5

03.12.2024³⁰ ВРП зупинила розгляд заяви про відставку судді Кіровського районного суду м. Кіровограда Г. у зв'язку з поданням заяви про відставку. Визначаючи підставою для зупинення розгляду заяви судді непогашене дисциплінарне стягнення, ВРП також зазначає: «рішенням ВККС України від 10.04.2024 № 99/зп-24. Визнано суддю Кіровського районного суду м. Кіровограда Г. таким, що не відповідає займаній посаді. Вирішено внести до ВРП подання з рекомендацією про звільнення Г. з посади судді Кіровського районного суду м. Кіровограда». Отже, на час розгляду ВРП заяви судді про відставку було чинним рішення ВККС про невідповідність судді займаній посаді, і, як впливає з тексту рішення, ВРП вказану обставину враховувала.

Отже, відсутність чіткої регламентації в законі урахування результатів незавершеної процедури кваліфікаційного оцінювання / негативних результатів кваліфікаційного оцінювання судді під час розгляду ВРП заяви такого судді про відставку негативно впливає на практику діяльності ВРП в частині розгляду заяв суддів про відставку, надає широкі дискреційні повноваження цьому органу, які можуть призводити до загрози виникнення корупційної складової в діях членів ВРП.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Член ВРП, суддя.

26 Рішення Вищої ради правосуддя від 25.02.2025 у справі № 315/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/50530>.

27 Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 25.10.2018 у справі № 1871/ко-18. URL: <https://vkksu.gov.ua/doc/pro-rezultaty-kvalifikatsiynogo-ocinyuvannya-suddi-apelyatsiynogo-sudu-dnipropetrovskoyi-32>

28 Рішення Вищої ради правосуддя від 25.10.2018 у справі № 3695/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/49060>

29 Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 29.08.2024 у справі № 132/ко-24. URL: <https://vkksu.gov.ua/doc/pro-vidmovu-suddi-okruzhnogo-administrativnogo-sudu-mista-kyieva-bachunu-olegu-volodymyrovychu-u>

30 Ухвала Вищої ради правосуддя від 03.12.2024 у справі № 3500/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/48716>

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Недосконалість нормативного регулювання процедури відставки суддів у зв'язку із процедурою кваліфікаційного оцінювання.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які б чітко регламентували процедуру розгляду заяви судді про відставку, зокрема у частині:

- а) пріоритетності розгляду ВРП подання ВККС за результатами кваліфікаційного оцінювання судді перед заявою судді про відставку;
- б) неможливості розгляду заяви судді про відставку у разі триваючої процедури кваліфікаційного оцінювання або ігнорування суддею проходження кваліфікаційного оцінювання.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 3

НЕДОСКОНАЛІСТЬ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДОВГОСТРОКОВОГО ВІДРЯДЖЕННЯ СУДДІВ, ВІДРЯДЖЕННЯ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ШКОЛИ СУДДІВ УКРАЇНИ

ОПИС РИЗИКУ

3.1. ВІДСУТНІСТЬ КРИТЕРІЇВ ДЛЯ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕННЯ ПРО ВІДРЯДЖЕННЯ СУДДІВ

Стаття 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає можливість відрядження судді для здійснення правосуддя до іншого суду того самого рівня і спеціалізації у випадках неможливості здійснення правосуддя у відповідному суді, виявлення надмірного рівня судового навантаження у відповідному суді, припинення роботи суду у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами.

Рішення про відрядження приймає ВРП на підставі подання ВККС та за умови згоди конкретного судді. Процедура відрядження судді врегульована Порядком відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення), затвердженим рішенням ВРП від 24.01.2017 № 54/0/15-17. Строк відрядження визначається ВРП, законодавством встановлений граничний термін в один рік (в особливих випадках – до двох років).

Практика відрядження суддів є доволі поширеною. Так, згідно з даними Державної судової адміністрації України (ДСА) за останні 5 років було здійснено 586 відряджень (до інших судів та до Національної школи суддів України). Лише у листопаді 2025 року ВККС планує розглянути питання щодо відрядження 13 суддів для розв'язання проблеми надмірного судового навантаження у судах.

При цьому відсутні деталізовані критерії, якими мають керуватися ВККС України та ВРП під час ухвалення рішень про надання / відмову у рекомендації чи про саме відрядження судді. У разі коли кілька суддів надають згоду на відрядження до одного й того ж суду, чинне законодавство не визначає критеріїв відбору – за стажем, навантаженням, спеціалізацією чи іншими показниками. Це надає ВККС і ВРП надмірну дискрецію та створює простір для суб'єктивізму у прийнятті рішень.

Окремо в межах зазначеної проблематики слід звернути увагу на можливість відрядження суддів до НШСУ. Положення про відрядження судді до НШСУ (додаток 7 до Регламенту НШСУ) не містить критеріїв і процедур відбору. Це відкриває можливість використання відрядження як форми неформального заохочення або як інструменту тимчасової зміни місця проживання. Відсутність конкурсу чи прозорих критеріїв формування викладацького складу створює передумови для неформальних домовленостей і послаблює довіру до інституційного добору суддів-тренерів НШСУ.

ПРИКЛАД 1

Суддя Х. одного із районних судів м. Дніпра перебував у відрядженні до НШСУ протягом майже 6 років (71 місяця) після спливу першого п'ятирічного терміну перебування на посаді судді. При цьому відсутні відомості про педагогічний, науковий чи викладацький досвід цього судді, що могло б обумовити тривале відрядження судді до головного офісу НШСУ у м. Києві.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

ВРП, ВККС, НШСУ, ДСА, судді.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Відсутність нормативно закріплених критеріїв для ухвалення рішень про відрядження суддів і вибору суду, до якого направляється суддя. Відсутність конкурсної прозорої процедури відбору суддів для відрядження до НШСУ.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Доповнення Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення) критеріями вибору кандидатури судді, який відряджається. Доповнення Регламенту НШСУ критеріями конкурсного добору суддів.

3.2. НЕОБҐРУНТОВАНЕ НАДАННЯ КОМПЕНСАЦІЙНИХ ВИПЛАТ (НА НАЙМ ЖИТЛА Й ДОБОВІ ВИТРАТИ) СУДДЯМ, ЯКІ ПЕРЕВЕДЕНІ ДО ІНШОГО СУДУ НА ТРИВАЛИЙ СТРОК

Аналіз даних ДСА свідчить, що протягом 2020-2025 рр. відрядженим суддям загалом було виплачено 83,5 млн грн компенсації добових витрат і 24 млн грн компенсації за найм житла відповідно до умов здійснення відряджень державними службовцями³¹.

Водночас, такі компенсаційні виплати (найм житла й добові витрати), які розраховані на короткострокові відрядження, застосовуються до фактично довготривалих переведень, що створює можливості для корупційних зловживань, особливо коли суддя має можливість проживати в місці відрядження (власне житло або житло членів сім'ї) і фактично не мешкає в житлі, оренда якого компенсується державою.

ПРИКЛАД 1

Так, Національним антикорупційним бюро України (НАБУ) було встановлено, що судді Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області І., яка з 13.05.2022 відряджена до Подільського районного суду м. Києва, відшкодовано 119 700 грн., тоді як у її власності з 29.04.2021 перебуває квартира у м. Києві. Судді Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області М., яка з 25.10.2022 відряджена до Шевченківського районного суду м. Києва, відшкодовано 344 000 грн, тоді як у власності її чоловіка з 25.05.2017 перебуває квартира у м. Ірпіні.

Необґрунтоване надання компенсаційних виплат обумовлюється хибним ототожненням короткострокового службового відрядження із відрядженням судді, яке відповідно до законодавства може тривати до 2 років, а також нез'ясуванням з боку ВККС та ДСА питання наявності житла у судді за місцезнаходженням суду, до якого такий суддя відряджений.

За своєю правовою природою службове відрядження передбачає короткотермінове виконання завдання поза місцем основної роботи. Натомість направлення судді до іншого суду на строк від кількох місяців до року (максимально – до двох років, при цьому залишається значна кількість суддів, відряджених Головою Верховного Суду без зазначення граничного строку відрядження³²) фактично є

31 Постанова Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 р. № 98 «Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98-2011-p#Text>

32 На підставі п. 56 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів у 2022-2023 роках колишній голова Верховного Суду своїми наказами безстроково відрядив в інші суди того ж рівня та спеціалізації 350 суддів.

переведенням на нове місце роботи. Так, переведені судді зараховуються до штату суду, можуть обиратися на адміністративні посади у цьому суді, розмір регіонального коефіцієнта, що застосовується до базового посадового окладу відрядженого судді, визначається виходячи із кількості населення у населеному пункті, де розташований суд, до якого відряджено суддю³³. Крім того, Порядок відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення) не передбачає вимоги щодо з'ясування наявності житла у судді за новим місцем здійснення правосуддя.

ПРИКЛАД 2

Суддя Х. районного суду м. Дніпра за майже шестирічне відрядження до головного офісу НШСУ в м. Києві отримав 264 тис. грн компенсації добових витрат, при цьому у рішенні ВККС щодо проходження кваліфікаційного оцінювання цього судді зазначається про наявність у його сім'ї нерухомості в м. Києві.

Аналогічна ситуація щодо судді Ч. районного суду м. Кривого Рогу, який після спливу строку повноважень судді перебував у відрядженні до головного офісу НШСУ в м. Києві протягом 28 місяців і отримав 221 тис. грн компенсації добових витрат.

Більше того, можна стверджувати, що річні відрядження мають низьку ефективність та не дають змоги досягти заявленої мети – зменшення рівня навантаження у суді, до якого направляється суддя. Так, медіанне значення тривалості розгляду справи у цивільній юрисдикції становить близько 239 днів³⁴, тобто майже увесь період річного відрядження. Суддя, відряджений на рік, часто не встигає завершити розгляд розпочатих справ, що зумовлює необхідність повторного розгляду справи після завершення відрядження. Відтак відрядження не забезпечує зменшення стабільності судового навантаження і не є сталим кадровим рішенням.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

ВРП, ВККС, НШСУ, ДСА, судді.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Відсутність нормативно закріплених критеріїв для ухвалення рішень про відрядження суддів і вибору суду, до якого направляється суддя. Застосування положень постанови Кабінету Міністрів України від 02.02.2011 № 98 щодо компенсації витрат на найм житла та добові до довгострокових або безстрокових відряджень. Відсутність перевірки наявності житла у судді або членів його сім'ї в місці відрядження, що сприяє неправомірному отриманню компенсацій. Відсутність конкурсної прозорої процедури відбору суддів для відрядження до НШСУ.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

Доповнення Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення) положеннями про:

- а) критерії для ухвалення рішень про відрядження суддів і вибору суду, до якого направляється суддя;
- б) обов'язок судді, що відряджається, подавати заяву про наявність житла за новим місцем здійснення правосуддя.

33 Рішення Ради суддів України від 05 серпня 2022 року № 24. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=130&page=2&per-page=8>

34 Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). (2024). *Country profile – Ukraine (part 2): Efficiency and quality of justice* (Data 2022 cycle). Strasbourg: Council of Europe. https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/rizne/Fiche_pays_partie_2_EN.pdf

ОПИС РИЗИКУ

4.1. ОБРАННЯ СУДДІВ НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСАДИ

Посада голови суду передбачає значний обсяг адміністративних повноважень і наділяє суддю додатковими організаційно-розпорядчими функціями щодо інших суддів та працівників апарату суду. Голова суду представляє суд перед РСУ та ВРП.

Окрім формальних повноважень, посада голови суду надає нові можливості, зокрема сприяє налагодженню неформальних зв'язків із представниками судових, правоохоронних органів та іншими зацікавленими сторонами.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» обґрунтовано встановлює обмеження у два строки поспіль для перебування на адміністративних посадах з метою уникнення тривалого перебування однієї й тієї ж особи на адміністративній посаді у суді. По-перше, це призводить до концентрації влади: із часом в одних руках акумулюються як формальні, так і неформальні повноваження. По-друге, навколо голови суду формується коло лояльних осіб серед суддів та працівників апарату, що зменшує прозорість кадрових і управлінських рішень. По-третє, довготривале перебування на посаді послаблює механізми підзвітності, адже колеги нерідко уникають відкритої критики або протидії. Саме тому міжнародні організації у сфері правосуддя неодноразово наголошували, що регулярна зміна керівництва судів є важливою гарантією незалежності суддів та їх доброчесності³⁵.

Положення чинного законодавства закріплюють, що «суддя, обраний на адміністративну посаду в суді, не може обіймати одну і ту саму адміністративну посаду в цьому суді більш як два строки поспіль, якщо інше не передбачено цим Законом» (ч. 4 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Водночас «голова місцевого суду, голова апеляційного суду, їх заступники обираються на посаду зборами суддів цього суду строком на три роки» (ч. 2 ст. 20 цього Закону). Таким чином, голова суду може максимально перебувати на адміністративній посаді шість років поспіль (два трирічні строки).

Разом з тим практика свідчить про непоодинокі випадки неетичної поведінки, коли судді вдаються до штучного дострокового завершення строку перебування на посаді: голова суду подає заяву про звільнення з адміністративної посади до спливу визначеного строку, яка задовольняється зборами суддів. У такій ситуації до проведення наступних виборів обов'язки голови суду виконує інший суддя, після чого попередній очільник знову обирається на «перший строк». Інший варіант, коли збори суддів відразу переобирають ту саму особу на посаду голови суду на основі міркувань, що попередній строк є незавершеним і тому враховувати його не потрібно. Подібна маніпуляція фактично нівелює вимогу закону щодо неможливості обіймання посади більше «двох строків поспіль», а також дає змогу окремим особам обіймати посаду значно довший строк, ніж це передбачає законодавство.

Подібні практики є недоброчесними та такими, що підривають довіру до судової системи³⁶.

35 Consultative Council of European Judges (CCJE), Opinion No 19 (2016) on the Role of Court Presidents (Council of Europe 2016) <<https://rm.coe.int/opinion-no-19-on-the-role-of-court-presidents/16806dc2c4>>; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Max Planck Minerva Research Group on Judicial Independence, Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia: Judicial Administration, Selection and Accountability (Kyiv, 23–25 June 2010) <<https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/73487.pdf>>

36 Рішення ВККС від 11.02.2019 № 189/вс-19 <https://www.vkksu.gov.ua/doc/pro-provedennya-spivbesidy-za-rezultatamy-doslidzhennya-dosye-kandydata-na-zaynyattya-5>

ПРИКЛАД 1

Суддя районного суду Тернопільської області Ч. з 20.11.2008 до 07.11.2013 обіймав посаду заступника голови суду. Після цього він неодноразово обіймав посаду голови суду – з 11.02.2014 до 14.04.2014; з 24.04.2014 до 23.04.2015; з 30.04.2015 до 29.04.2017; з 03.05.2017 до 02.05.2020. Востаннє був обраний на адміністративну посаду голови Борщівського районного суду Тернопільської області строком на три роки 12.05.2020.³⁷

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Судді.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Недосконалість законодавчого регулювання щодо обмеження строків перебування на адміністративних посадах у судах, яка уможливорює штучне переривання строків та повторне обрання тієї ж особи, що фактично обходить вимогу щодо неможливості обіймати адміністративну посаду «більше двох строків поспіль».

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Внесення змін до ч. 3 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які встановлюватимуть обмеження щодо сукупного строку безперервного перебування судді на адміністративній посаді протягом певного періоду часу або обов'язкову перерву в декілька років перед повторним обранням судді на адміністративну посаду в судах після завершення другого строку чи його дострокового завершення.

4.2. НЕДОДЕРЖАННЯ ЗБОРАМИ СУДДІВ СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖ ЗАГАЛЬНОЮ ЧИСЕЛЬНІСТЮ СУДДІВ У ШТАТІ СУДУ ТА КІЛЬКІСТЮ ЗАСТУПНИКІВ ГОЛОВИ СУДУ

Процедура обрання суддів на адміністративні посади, попри її врегульованість законом, може супроводжуватися порушенням встановлених кількісних співвідношень між чисельністю суддів та кількістю заступників голови. Відповідно до ч. 10 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у суді, кількість суддів у якому перевищує десять, може бути обраний один заступник голови суду, а якщо кількість суддів перевищує тридцять – не більше двох заступників. Згідно з ч. 6 ст. 135 цього Закону, суддям, які обіймають посади заступників голови суду, виплачується щомісячна доплата у розмірі 5 відсотків посадового окладу судді відповідного суду.

Вбачається, що таке співвідношення між загальною чисельністю суддів та кількістю заступників голови суду законодавець передбачив з огляду на потребу забезпечити ефективну організацію роботи суду та належний розподіл адміністративних функцій. Відтак критерій «кількість суддів» слід тлумачити за фактичною чисельністю суддів, які здійснюють правосуддя на відповідну дату, а не за штатним розписом, аби уникнути штучного розширення кількості адміністративних посад та, відповідно, збільшення бюджетних виплат.

Аналіз практики свідчить, що в окремих судах кількість заступників голів не відповідає вимогам закону. Так, за даними моніторингу, проведеного ДСА, у семи апеляційних судах із 41 (без урахування двох судів на стадії ліквідації) зафіксовано невідповідність між кількістю заступників голів судів і фактичною чисельністю суддів у штаті.

З огляду на це зміни потребує норма ч. 10 ст. 20 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» щодо обрання заступників голови суду.

³⁷ Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Рішення у справі № 69/ко-25 URL: <https://vkksu.gov.ua/accounting/69ko-25>

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Судді, ДСА.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Недосконалість формулювання ч. 10 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яке полягає в тому, що норма не уточнює, за яким критерієм обчислюється «кількість суддів» для цілей обрання заступників голови суду: виходячи з фактичної чисельності суддів, які здійснюють правосуддя у конкретному суді, чи зі штатної чисельності суддів.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Внесення змін до ч. 10 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які визначатимуть, що кількість заступників голови суду визначається відповідно до фактичної чисельності суддів, що здійснюють правосуддя на дату обрання.

ВІДСУТНІСТЬ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО МОЖЛИВОСТІ ПОВТОРНОГО ПЕРЕОБРАННЯ ТА ТРИВАЛОСТІ ПЕРЕБУВАННЯ ОДИНІХ І ТИХ САМИХ СУДДІВ НА ПОСАДАХ СЛІДЧИХ СУДДІВ

ОПИС РИЗИКУ

Стаття 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що слідчого суддю обирають зборами суддів на строк не більше трьох років із можливістю повторного переобрання.

З одного боку, українське законодавство формально передбачає змінюваність слідчих суддів, адже встановлює чіткий трирічний граничний строк обрання. З іншого боку, воно не обмежує кількість переобрань однієї і тієї ж особи на посаду слідчого судді. Такий підхід задуманий як механізм гнучкості, що дозволяє забезпечувати безперервне здійснення повноважень слідчого судді у судах, де кількість суддів є недостатньою для повноцінної змінюваності.

Передбачена у законодавстві змінюваність слідчих суддів обумовлена як потребою збалансованого розподілу навантаження серед суддів, врахування спеціалізації суддів, так і зниження корупційних ризиків, які можуть виникати внаслідок ймовірності усталених неформальних зв'язків суддів із правоохоронними органами.

Консультативна рада європейських суддів вказує на змінюваність суддів, що виконують певні повноваження, як на об'єктивний критерій під час розподілу судових справ: «критеріями можуть бути ротація циклів...», що є «запобіжником проти потенційно корумпованого судді, який одноосібно вирішує справу»³⁸. Це безпосередньо підтримує ідею регулярної зміни суддів, які здійснюють контроль за досудовим розслідуванням.

Також етичні орієнтири, зокрема Бангалорські принципи поведінки суддів³⁹, підкреслюють потребу в організації роботи суду так, щоб підтримувати довіру та унеможливлювати ситуації, які можуть створювати видимість залежностей. Отже, змінюваність слідчих суддів – один із способів інституційно це забезпечити.

Забезпечення змінюваності слідчих суддів зменшує корупційні ризики, адже: а) не дає змоги слідчим суддям «обростати зв'язками» з правоохоронними органами; б) сприяє неупередженому розгляду кожного клопотання, що зменшує ризик формального підходу та підвищує якість перевірки його обґрунтованості; в) дозволяє, щоб контроль за перебігом одного кримінального провадження здійснювали кілька різних суддів, а не лише один.

Проведене дослідження фокус-групи українських судів (зокрема, місцевих судів м. Києва, Київської області, м. Одеси, м. Запоріжжя, м. Дніпра, м. Львова та Закарпатської області⁴⁰) показало, що медіанне значення⁴¹ перебування судді на посаді слідчого судді становить шість років. Такий результат очевидно свідчить про відсутність належної змінюваності слідчих суддів.

При цьому аналіз засвідчив, що в окремих судах (наприклад, Печерський районний суд м. Києва, Галицький районний суд м. Львова) усі судді одночасно виконують функції слідчих суддів протягом

38 Consultative Council of European Judges (CCJE), *Opinion No 21 (2018) Preventing corruption among judges* (Council of Europe 2018) <https://rm.coe.int/0900001680902e15>

39 ООН, *Бангалорські принципи поведінки суддів* (Економічна і Соціальна Рада ООН, Резолюція 2006/23 від 27 липня 2006 року) https://www.unodc.org/pdf/corruption/corruption_judicial_responsibility_bangalore_principles.pdf

40 Суді були включені до фокус-групи за двома критеріями: географічним (представництво різних регіонів України); організаційним (відбір судів, де відповідно до кількості суддів існують реальні можливості для ротаційності).

41 Розрахунок здійснено авторами на основі даних відповідей судів, наданих на офіційний запит НАЗК у 2025 році; аналіз охоплює рішення зборів судів про обрання на посади слідчих суддів за 2020-2025 рр., аналізом охоплено 340 суддів, із яких для визначення медіанного значення враховувались строки перебування на посаді понад три роки (щонайменше три роки перебували на посаді слідчого судді 226 суддів), адже предметом визначення було саме понадстрокове перебування на посаді слідчого судді.

досліджуваного періоду. Така практика виглядає формально сумісною з чинним законодавством (і, очевидно, обумовленою значним навантаженням на слідчих суддів), проте з точки зору міжнародних стандартів доброчесності та запобігання корупції вона є проблемною. З одного боку, повсюдне залучення суддів до виконання функцій слідчих суддів може розглядатися як спосіб рівномірного розподілу навантаження. З іншого боку, відсутність будь-якої змінюваності в такій моделі нівелює саму ідею законодавця щодо обрання слідчим суддею на певний термін.

Таким чином, результати дослідження свідчать, що корупційний ризик від тривалого перебування одних і тих самих осіб на посаді слідчих суддів є реальним: він може зумовлювати виникнення сталих неформальних контактів, упередженість та зниження довіри до судового контролю на досудовій стадії. Водночас його повне нівелювання неможливе без вирішення ширшої організаційної проблеми — заповнення штатного розпису судів і забезпечення належної чисельності суддівського корпусу, що створює умови для фактичної змінюваності.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Судді, слідчі судді.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Обрання зборами суддів одних і тих самих суддів на посади слідчих суддів повторно, без обмежень кількості строків.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

1. Внесення змін до ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими встановити обмеження щодо можливості повторного перебування одних і тих самих суддів на посадах слідчих суддів.
2. Посилення кадрової спроможності суддів для уможливлення фактичної змінюваності.

ОПИС РИЗИКУ:

Неупередженість суду є однією із гарантій права на справедливий судовий розгляд, закріпленої у п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. ЄКПЛ, що є визначальною для формування довіри суспільства до судової системи. Справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення справ визнається завданням цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства і на рівні національного законодавства. Процесуальним механізмом забезпечення неупередженості суду при розгляді конкретної справи є процедура (само)відводу судді, яка передбачає, що за наявності підстав, які викликають сумніви в неупередженості або об'єктивності суду, учасники справи можуть заявити відвід судді. Якщо ж такі підстави стали відомі самому судді, то останній зобов'язаний заявити самовідвід⁴².

Як свідчать дані судової статистики, заяви про (само)відводи суддів на практиці є досить поширеними. Так, за даними ДСА, у місцевих загальних судах у порядку кримінального, цивільного, адміністративного судочинства та розгляду заяв про адміністративні правопорушення: у 2020 р. перебувало на розгляді 19216 заяв про відвід судді, розглянуто – 18648 заяв, із них було задоволено – 50,5 %; у 2021 р. перебувало на розгляді 19035 заяв про відвід судді, розглянуто – 18490 заяв, із них було задоволено – 51,7 %; у 2022 р. перебувало на розгляді 10849 заяв про відвід судді, розглянуто – 10504 заяви, із них було задоволено – 53,8 %; у 2023 р. перебувало на розгляді 15190 заяв про відвід судді, розглянуто – 14800 заяв, із них було задоволено – 50,5 %; у 2024 р. перебувало на розгляді 16778 заяв про відвід судді, розглянуто – 16284 заяви, із них було задоволено – 54,7 %⁴³.

Інакшою є статистика у місцевих господарських та окружних адміністративних судах. Так, у місцевих господарських судах у 2020 р. перебувало на розгляді 657 заяв про відвід судді, розглянуто – 633 заяви, із них задоволено – 9,6 %; у 2021 р. перебувало на розгляді 641 заява про відвід судді, розглянуто – 628 заяв, із них задоволено – 9 %; у 2022 р. перебувало на розгляді 333 заяви про відвід судді, розглянуто – 319 заяв, із них задоволено – 9,4 %; у 2023 р. перебувало на розгляді 565 заяв про відвід судді, розглянуто – 552 заяви, із них задоволено – 11,6 %; у 2024 р. перебувало на розгляді 568 заяв про відвід судді, розглянуто – 563 заяви, із них задоволено – 9,2 %. В окружних адміністративних судах у 2020 р. перебувало на розгляді 576 заяв про відвід судді, розглянуто – 575 заяв, із них задоволено – 2,6 %; у 2021 р. перебувало на розгляді 583 заяви про відвід судді, розглянуто – 580 заяв, із них задоволено – 0,8 %; у 2022 р. перебувало на розгляді 308 заяв про відвід судді, розглянуто – 305 заяв, із них задоволено – 16,7 %; у 2023 р. перебувало на розгляді 473 заяви про відвід судді, розглянуто – 455 заяв, із них задоволено – 9,4 %; у 2024 р. перебувало на розгляді 682 заяви про відвід судді, розглянуто – 666 заяв, із них задоволено – 4,6 %.

Варто звернути увагу, що в законодавстві закріплено неоднакові підходи до унормування процедури (само)відводу судді на рівні різних процесуальних кодексів. Так, ст. 81 КПК визначає, що розгляд питання про (само)відвід судді, який здійснює судове провадження одноособово, здійснюється іншим суддею цього ж суду, визначеним Єдиною судовою інформаційно-комунікаційною системою у порядку ч. 3 ст. 35 КПК України. Водночас заява про відвід, що розглядається судом колегіально, вирішується простою більшістю голосів (ч.ч. 1, 3 ст. 81 КПК). Натомість для цивільного, господарського та адміністративного судочинства закріплена дещо інша процедура. Зокрема, питання про відвід судді вирішує суд, який розглядає справу. Якщо суд доходить висновку про необґрунтованість відводу, подальші кроки залежать від того, коли така заява була подана: а) якщо заява надійшла до суду за три робочі дні (або раніше) до наступного засідання, то вирішення питання про відвід здійснюється суддею, який не входить до складу суду, що розглядає

42 ст.ст. 36-37, 39-40 ЦПК України, ст. ст. 35-36, 38-39 ГПК України, ст.ст. 36-37, 39-40 КАС України, ст.ст. 75-76, 80-81 КПК України

43 Судова статистика. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/.

справу, що визначається за допомогою Єдиної судової інформаційно-комунікаційної системи; б) якщо заява про відвід судді надійшла до суду пізніше ніж за три робочі дні до наступного засідання, заява не підлягає передачі на розгляд іншому судді. Крім того, якщо на час подання заяви про відвід судді у суді здійснюють правосуддя менше трьох суддів, вирішення питання про відвід здійснюється суддею, який розглядає справу чи вчиняє іншу процесуальну дію без передачі заяви на розгляд іншому судді (ст. 40 ЦПК, ст. 39 ГПК, ст. 40 КАС)⁴⁴.

Неоднакове нормативне регулювання процедури (само)відводу судді, а подекуди і відсутність такого регулювання за фактично тотожних підстав у різних процесуальних кодексах призводить до правової невизначеності та створює корупційні ризики при визначенні конкретного складу суду, який має розглядати справу, передусім у ситуаціях, коли суддя самостійно розглядає питання про свій (само)відвід. Це надає можливість для зловживань з боку як сторін, так і суду через призначення визначених суддів для розгляду конкретної справи або ж усунення суддів від розгляду справи, яку вони не бажають розглядати.

ПРИКЛАД 1

Суддя Шевченківського районного суду м. Полтави у порушення вимог КПК самостійно розглянула та задовольнила самовідвід від участі у розгляді клопотання старшого слідчого в ОВС СВ УСБ України в Полтавській області про проведення обшуку в межах кримінального провадження у вчиненні кримінального правопорушення Особою-1, що обіймав посаду міського голови. Ухвала була обґрунтована єдиною обставиною – знайомством з останнім, без наведення конкретних обставин, як саме таке знайомство може вплинути на безсторонність розгляду справи. Вказана обставина стала підставою для скасування судового рішення судом апеляційної інстанції та притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за зловживання правом на самовідвід у резонансній справі. Притягаючи суддю до дисциплінарної відповідальності, ВРП зауважила, що суддя, заявивши самовідвід, поставила «власний інтерес щодо потенційної небажаної підвищеної уваги до себе з боку медіа та громадськості вище, ніж загальносуспільний інтерес, пов'язаний з належним розслідуванням кримінальної справи щодо особи, яка займала відповідальну посаду. Водночас безпідставний самовідвід судді в ситуації розгляду клопотань правоохоронних органів щодо особи, яка займала відповідальну посаду, може призвести до виникнення у громадськості сумнівів щодо готовності судді добросовісно та неупереджено виконувати свою найважливішу функцію – здійснювати правосуддя»⁴⁵.

Випадки порушення суддями законодавства про (само)відвід не є поодинокими. Відповідно до п. п. «д» ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження через умисне або внаслідок недбалості порушення правил щодо відводу (самовідводу). Так, за даними ВРП, за період із 12.01.2017 по 01.08.2025 з підстави, передбаченої п.п. «д» п. 1 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», було притягнуто до дисциплінарної відповідальності: у 2017 р. – 1 суддю, у 2018 р. – 8 суддів, у 2019 р. – 8 суддів; у 2020 р. – 10 суддів; у 2021 р. – 4 судді; у 2023 – 1 суддя; у 2024 р. – 7 суддів; у 2025 р. (січень-липень) – 7 суддів.

ПРИКЛАД 2

ВРП притягнула до дисциплінарної відповідальності суддю Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області через те, що при вирішенні питання про прийняття заяви про скасування арешту на майно суддя заявила самовідвід та самостійно задовольнила його, не передаючи це питання на розгляд іншому судді відповідно до вимог ч. 3 ст. 35 КПК. Підставами для задоволення відводу став той факт, що в межах кримінального провадження суддя як слідчий суддя вже надавала оцінку щодо наявності підстав для накладення арешту на відповідне майно. Обґрунтовуючи своє рішення, ВРП зауважила передусім про безпідставність самовідводу за таких підстав, а також про умисність дій судді, адже остання не лише знала про належний порядок вирішення

44 Щодо особливостей процедури відводу суддів див дет.: Цувіна Т.А. Процедура (само)відводу судді як механізм забезпечення неупередженості суду: практика ЄСПЛ та національне правове регулювання. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія. Юридичні науки. 2026. № 1(142). С. 4–19.

45 Рішення Вищої ради правосуддя від 14.05.2025 у справі № 1017/2дп/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/52531>

питання про самовідвід, однак і застосовувала його відповідно до закону за декілька днів при розгляді іншої справи⁴⁶⁴⁷⁴⁸.

ПРИКЛАД 3

ВРП притягнула до дисциплінарної відповідальності суддю Іллічівського міського суду Одеської області через те, що остання після виходу до нарадчої кімнати для ухвалення рішення по суті справи задовольнила свою заяву про самовідвід з підстав наявності сумнівів у правильності висновку судово-психіатричної експертизи у справі. Крім того, самовідвід був обґрунтований скасуванням Одеським апеляційним судом ухвал судді від 12.06.2019 про призначення комісійної судово-медичної експертизи і від 31.08.2020 про призначення повторної комплексної судової експертизи, що, на думку судді, порушує презумпцію безсторонності та неупередженості судді. У цій справі ВРП, обґрунтовуючи відсутність підстав для самовідводу судді, зауважила, що негативними наслідками таких дій судді є, по-перше, істотна затримка у розгляді справи, по-друге, можливий підриг авторитету судової влади, а саме авторитету апеляційного суду. Адже прояв суддею першої інстанції незгоди з судовим рішенням суду апеляційної інстанції в тій же справі може викликати у стороннього спостерігача сумніви у правильності і законності судового рішення суду апеляційної інстанції, яке є чинним і у встановленому процесуальним законом порядку не переглядалося⁴⁹.

На проблематику недосконалості правового регулювання процедури відводу також безпосередньо звертається увага у рекомендаціях GRECO. Так, у Доповненнях до Четвертого раунду оцінки міститься Рекомендація XVIII, відповідно до якої «необхідно забезпечити, щоб в усіх провадженнях усі рішення про відвід судді приймалися без його / її участі та могли бути оскаржені»⁵⁰. Для цього необхідні зміни до законодавства, відповідно до яких судді, щодо яких заявлено відвід, завжди повинні бути виключені з процесу прийняття рішення про їх відвід або усунення від участі в конкретному провадженні з метою забезпечення об'єктивності та неупередженості в процесі прийняття рішень.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Суддя, у провадженні якого перебуває справа.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Маніпулювання із визначенням складу суду у конкретній справі через вади законодавчого регулювання процедури (само)відводу судді, що створює можливість самоусунення судді від розгляду справ, які він не бажає розглядати, та призначення для розгляду справ, у яких наявний конфлікт інтересів або сумніви в неупередженості суду.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

1. Внесення змін до ст. 40 ЦПК України, ст. 40 КАС України та ст. 39 ГПК України у частині передачі вирішення питання про (само)відвід судді при одноособовому розгляді справи на розгляд іншому судді цього ж суду у всіх випадках вирішення питання про (само)відвід.
2. Внесення змін до КУпАП, спрямованих на закріплення підстав та порядку (само)відводу судді при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

46 Рішення Вищої ради правосуддя від 07.08.2024 у справі № 2403/2дп/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/46897>

47 Рішення Вищої ради правосуддя від 08.10.2024 у справі № 2942/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/48235>

48 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.02.2025 у справі № 990SCGC/25/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/125503794>.

49 Рішення Вищої ради правосуддя від 25.06.2025 у справі № 1357/3дп/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/53579>

50 Доповнення до другого звіту-оцінки відповідності. 2024. 28 с. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-ukr-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b46473>.

КОРУПЦІЙНИЙ РИЗИК № 7

СУПЕРЕЧЛИВІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ, ЩО НЕ МОЖЕ БУТИ ВРЕГУЛЬОВАНИЙ У ПОРЯДКУ, ВИЗНАЧЕНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНИМ ЗАКОНОМ, У ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ

ОПИС РИЗИКУ

У діяльності суддів може виникати конфлікт інтересів як під час здійснення правосуддя у конкретній справі, і у такому разі конфлікт інтересів має бути вирішений у порядку, встановленому процесуальним законом, зокрема за допомогою процедури (само)відводу судді (ст. 39 ЦПК, ст. 38 ГПК, ст. 39 КАС, ст. 80 КПК). Водночас конфлікт інтересів може також виникати і у позапроцесуальній діяльності, наприклад, під час здійснення своїх повноважень суддями, які обіймають адміністративні посади в судах. Такий конфлікт інтересів потребує спеціального порядку його врегулювання, що визначений законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 35-1 Закону України “Про запобігання корупції” правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Таким чином, положення ч. 10 ст. 133 Закону України “Про судоустрій та статус суддів” визначають алгоритм дій судді у разі виникнення при виконанні ним повноважень реального чи потенційного конфлікту інтересів, що не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом, зокрема суддя зобов’язаний не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі повідомити про це РСУ.

Разом з тим у своїй діяльності РСУ, привласнюючи не властиві собі функції, надає роз’яснення щодо наявності / відсутності конфлікту інтересів у діяльності суддів, які можуть суперечити роз’ясненням НАЗК, надані ним як центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Це становить корупційний ризик, адже може мати наслідком суддівський корпоративізм. Водночас системний аналіз Законів України “Про запобігання корупції” та “Про судоустрій та статус суддів” розмежовує повноваження двох органів – РСУ наділена повноваженнями щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, якщо такий конфлікт інтересів не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом. Натомість НАЗК має виключні повноваження щодо надання роз’яснень стосовно наявності або відсутності конфлікту інтересів як суддів, так і будь-яких інших суб’єктів, що забезпечує принцип правової визначеності та єдності підходів до визначення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності різних суб’єктів.

Так, ч. 5 ст. 28 цього Закону, закріплює загальне право суб’єктів, визначених у ст. 3 Закону України “Про запобігання корупції”, у разі існування сумнівів щодо наявності у них конфлікту інтересів звернутися за роз’ясненням до НАЗК. Якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону. Якщо ж особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз’ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів (ч. 6 ст. 28 Закону України “Про запобігання корупції”). Отже, судді мають звертатися за відповідними роз’ясненнями саме до НАЗК.

Разом з тим у Порядку здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів та інших представників судової системи та його врегулювання, затвердженого рішенням РСУ від 04.02.2016 № 2 (із подальшими змінами, затвердженими РСУ від 25.02.2021 № 7)⁵¹, РСУ безпідставно розширила свої повноваження у частині надання роз’яснень щодо наявності або відсутності у діях судді конфлікту інтересів. Зазначене у конкретній справі може призводити до суперечливих висновків щодо наявності / відсутності конфлікту інтересів, що не може бути вирішений у порядку, встановленому процесуальним законом, у діях судді за одних і тих самих фактичних обставин справи.

51 Офіційний вебсайт Ради суддів України. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents/38>.

ПРИКЛАД 1

PCY у своєму Рішенні від 24.09.2020 № 54 встановила, що “рішенням зборів суддів Троїцького районного суду Луганської області від 18.03.2020 № 3 за результатами таємного голосування обрано головою суду суддю С. Відповідно до протоколу зборів суддів від 18.03.2020 № 4 на зборах суддів були присутні два судді – судді П. та С. Отже, для обрання голови більшістю голосів суддів судді С. необхідно було б проголосувати самому за себе, що він і зробив, оскільки до складу суду входять лише два судді. 16.08.2020 на адресу судді С. надійшов лист з НАЗК за вих. № 33-02/40482/20 про те, що С. як суддя Троїцького районного суду Луганської області на зборах суддів 18.03.2020 брав участь в обговоренні та голосуванні за питання порядку денного щодо обрання його на адміністративну посаду голови суду під впливом приватного інтересу, що суперечить його повноваженням. Водночас відповідно до сформульованої Радою суддів України у рішенні від 04.11.2016 № 77 позиції з цього питання волевиявлення кожної особи – учасника зборів з обрання суддів на адміністративні посади не може бути підставою для встановлення наявності в її діях конфлікту інтересів та притягнення до відповідальності за це. Відтак, на думку PCY, голосування судді за самого себе при обранні голови суду не створює конфлікту інтересів”. У цьому ж рішенні PCY, окрім іншого, “звернуто увагу суддів та спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національної поліції, НАБУ, НАЗК), що згідно з рішенням PCY від 07.12.2017 № 75 єдиним компетентним органом з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, до якого у відповідних випадках можуть звертатися судді, є Рада суддів України; НАЗК рекомендовано утримуватись в питаннях щодо роз’яснення конфлікту інтересів у суддів, Голови чи членів ВККС України, Голови ДСА України чи його заступників, оскільки врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності визначається в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» і належать до компетенції PCY”⁵².

При цьому варто звернути увагу, що повноваження PCY щодо роз’яснення питань, пов’язаних із конфліктом інтересів, та його врегулюванням реалізуються на практиці досить активно⁵³. Так, за даними Комітету PCY з питань дотримання етичних норм, запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів до відповідного комітету від суддів надійшло: у 2020 р. – 69 звернень, у 2021 р. – 65 звернень, у 2022 р. – 44 звернення, у 2023 р. – 31 звернення, у 2024 р. – 51 звернення, у 2025 р. – 31 звернення. Крім того, кількість звернень, що надійшли від членів ВККС України, становила: у 2023 р. – 2 звернення, у 2024 р. – 2 звернення, у 2025 р. – 8 звернень. PCY також неодноразово підкреслювала, що саме вона є єдиним компетентним органом з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, до якого слід звертатися суддям у подібних ситуаціях. Всупереч позиції НАЗК, PCY

52 Постанова Сватівського районного суду Луганської області від 18.12.2020 у справі № 433/1461/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93766352>

53 Див. Рішення PCY від 18 травня 2018 р. № 24 “Щодо врегулювання конфлікту інтересів в діяльності суддів”; Рішення PCY від 07 грудня 2017 р. № 75 “Про роз’яснення деяких питань з врегулювання конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 07 грудня 2017 р. № 74 “Про зміни до Порядку контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 04 листопада 2016 р. № 75 “Про роз’яснення щодо наявності конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 04 жовтня 2016 р. № 77 “Щодо наявності конфлікту інтересів у проведенні таємного голосування суддів”; Рішення PCY від 12 травня 2016 р. № 36 “Щодо роз’яснення про наявність або відсутність конфлікту інтересів у діяльності суддів”; Рішення PCY від 04 лютого 2016 р. № 2 “про порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 05 липня 2019 р. № 40 “Про роз’яснення деяких питань щодо конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 01 березня 2019 р. № 13 “Про внесення змін до рішення PCY від 08 червня 2017 р. № 34”; Рішення PCY від 20 вересня 2019 р. № 73 “Про вивчення ситуації, що склалася у Чернігівському ОАС”; Рішення PCY від 31 січня 2020 р. № 6 “Про внесення змін до Порядку здійснення контролю за дотриманням конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 24.09.2020 р. № 54 “Про звернення Голови Троїцького районного суду Луганської області щодо конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 24 грудня 2020 р. № 73 “Щодо конфлікту інтересів при зверненні до судів про стягнення суддівської винагороди”; Рішення PCY від 25 лютого 2021 р. № 6 “Звіт Комітету з дотримання етичних норм, запобігання корупції і конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 25 лютого 2021 р. № 7 “Про зміни до Порядку контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів”; Рішення PCY від 04 листопада 2021 року № 50 “Щодо розгляду справ судами за участі НАЗК”; Рішення PCY від 28 січня 2022 р. № 7 “Щодо складення протоколів НАЗК”; Рішення PCY № 7 від 28.01.2022 р. «Щодо складення НАЗК протоколів на суддів»; Рішення PCY від 04 листопада 2021 р. № 50 “Щодо розгляду справ судами за участі НАЗК”; Рішення PCY від 03 лютого 2023 року № 13 «Щодо відсутності конфлікту інтересів в діях Львова Б.Ю.»; Рішення PCY від 30 травня 2024 № 13 «Щодо конфлікту інтересів у діяльності членів ВККСУ»; Рішення PCY від 06 березня 2025 року № 10 «Щодо роз’яснення деяких питань конфлікту інтересів»; Рішення PCY від 18 березня 2025 року № 12 «Щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності членів ВККС України»; Рішення PCY від 01 травня 2025 року № 21 «Щодо деяких питань наявності чи відсутності конфлікту інтересів та способи його врегулювання»; Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів тощо. Вказані документи можна знайти за посиланням: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=38&page=4&per-page=8>

підкреслює, що саме вона є єдиним компетентним органом з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, до якого слід звертатися суддям за роз'ясненнями щодо наявності / відсутності конфлікту інтересів в діяльності суддів.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

PCY, судді.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Недосконалість нормативного регулювання процедури врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, якщо такий конфлікт інтересів не може бути врегульований у порядку, встановленому процесуальним законодавством; безпідставне розширення PCY своїх повноважень, передбачених законом, у рішеннях PCY; суперечлива практика щодо надання роз'яснень щодо наявності / відсутності конфлікту інтересів PCY без урахування роз'яснень НАЗК.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

1. Чітке нормативне розмежування повноважень НАЗК та PCY у питаннях врегулювання конфлікту інтересів, що не може бути вирішений у порядку, встановленому процесуальним законом, у діяльності суддів.
2. Перегляд підходів PCY щодо можливості надання роз'яснень щодо конфлікту інтересів у діяльності суддів усупереч роз'ясненням НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.
3. Усунення суперечливої практики звернення суддів до PCY за роз'ясненнями щодо наявності / відсутності конфлікту інтересів і звернення з цих питань до НАЗК.

НЕПРОЗОРІСТЬ ОКРЕМИХ ЕТАПІВ ДОБОРУ І КВАЛІФІКАЦІЙНОГО ОЦІНЮВАННЯ СУДДІВ, ЩО СТВОРЮЄ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ НАДАННЯ ПЕРЕВАГ ОКРЕМИМ ОСОБАМ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КОНКУРСІ

ОПИС РИЗИКУ

Прозора, чітка та заснована на об'єктивних критеріях система добору на посаду судді є засадничим принципом формування ефективної системи правосуддя, побудованої на основі верховенства права.

Відповідно до п. 44 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки рішення, які стосуються добору та підвищення суддів у суддівській кар'єрі, мають ґрунтуватися на об'єктивних критеріях, які попередньо визначені законом чи компетентними органами влади. Прийняття таких рішень має базуватися на заслугах, з урахуванням кваліфікації, вмінь та потенціалу, необхідних для вирішення справ при застосуванні закону, зберігаючи повагу до людської гідності⁵⁴.

Основоположним правилом будь-якого індивідуального оцінювання суддів повинна бути абсолютна повага до незалежності судової влади. Якщо індивідуальне оцінювання має наслідки щодо підвищення судді по службі, визначення розміру заробітної платні та пенсії або може навіть призвести до відставки, існує ризик, що суддя, якого оцінюють, буде розглядати справи не шляхом неупередженого тлумачення фактів та закону, а у спосіб, який задовольнив би оцінювачів. Будь-яке оцінювання суддів представниками законодавчої чи виконавчої влади держави є особливо проблематичним. Однак загрози незалежності судової влади неможливо повністю уникнути, навіть коли оцінювання проводиться іншими суддями. Незалежність судової влади обумовлюється не тільки свободою від неналежного зовнішнього впливу, а й вимагає свободи від неналежного тиску зсередини судової системи, який у певних випадках може виникати як прояв точки зору інших суддів⁵⁵.

Система добору кандидатів на посаду судді в Україні зазнала докорінної зміни, починаючи з 2010 р. з початком запровадження єдиного загальнодержавного формату добору суддів ВККС України з перевіркою їх професійного рівня під час іспитів, особистих моральних якостей, доброчесності, впровадження конкурсних процедур під час рекомендації на зайняття вакантної посади судді.

У 2014 р. законодавство у сфері судоустрою було доповнено положеннями щодо кваліфікаційного оцінювання діючих суддів, а з 2016 р. кваліфікаційне оцінювання стало обов'язковим під час проведення добору на посаду суддів апеляційних, вищих спеціалізованих та Верховного Суду.

Із грудня 2023 р. з метою уніфікації процедур добору та кваліфікаційного оцінювання впроваджено єдиний формат кваліфікаційного іспиту для кандидатів на посаду судді та суддів з метою виявлення їх рівня професійної компетенції. ВККС України проводить кваліфікаційний іспит у формі письмового анонімного тестування та виконання практичного завдання.

Доброчесність кандидатів та суддів, відповідність суддів критеріям професійної етики, їх особисту та соціальну компетентність ВККС України встановлює під час вивчення досьє, проведення співбесід та у разі необхідності інших тестувань з метою перевірки особистих морально-психологічних якостей суддів та кандидатів на посаду судді.

54 Комітет міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки : Рек. CM/Rec (2010) 12 від 17.11.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text

55 КОНСУЛЬТАТИВНА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУДДІВ (КРЕС). ВИСНОВОК № 17 (2014) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про оцінювання роботи суддів, якості правосуддя та повагу до незалежності судової влади. URL: <https://rm.coe.int/-17-2014-/1680792012>

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що форма, зміст, порядок та методика відповідних тестувань, співбесід затверджуються ВККС України (ч. 3 ст. 74, ч. 1 ст. 76, ч. 5. ст. 83, ч. 3 ст. 85 Закону).

Аналіз результатів діяльності ВККС України у частині організації і добору кандидатів на посаду судді свідчить про те, що частина кандидатів не погоджується з результатами кваліфікаційного іспиту та звертається за захистом до суду. Так, упродовж періоду 02.06.2016 – 01.08.2025 рішення ВККС України у процедурах добору оскаржували 86 позивачів⁵⁶. До березня 2023 р. лише один позов кандидата до ВККС України був задоволений судом (справа № 990/186/23), однак предметом позову у цій справі було оскарження дій ВККС України щодо фіксування порушень кандидатом правил складання кваліфікаційного іспиту. У 2023 – 2025 рр. випадки скасування рішень ВККС України під час проведення конкурсних процедур та кваліфікаційного оцінювання почастишали, що ймовірно пов'язане з активною роботою ВККС України у цих напрямках. Згідно з офіційними даними ВККС України окремі кандидати оскаржували рішення ВККС України в частині: неповних тестових завдань, неоднозначного трактування та можливості надання декількох відповідей на тестове завдання, необ'єктивного та неправомірного оцінювання результатів виконаного кандидатом практичного завдання, нерівного підходу ВККС України до оцінювання кандидатів та дискримінаційних дій (зокрема, справи № 826/15275/17, № 9901/261/19). Вивчення практики ВРП, яка розглядає рекомендації ВККС України про призначення особи на посаду судді, також свідчить, що існують випадки, коли ВРП не погоджується з рекомендаціями ВККС України та відмовляє у поданні про призначення на посаду судді з огляду на невідповідність кандидата критерію доброчесності⁵⁷. В окремих випадках факти та обставини, які стали підставою для таких рішень ВРП, стали відомими безпосередньо під час розгляду справ кандидатів ВРП, в інших – були предметом розгляду ВККС України, однак не стали перешкодою для позитивної оцінки кандидатів. Це може свідчити про неоднакові підходи до оцінювання доброчесності кандидатів в обох органах та можливу наявність корупційної складової.

Останні результати проведених тестувань у межах добору на посаду судді місцевого суду свідчать про те, що більше 75 відсотків кандидатів показують успішність 91% і вище. Такі результати тестування надають етапу тестування кандидатів формального значення, оскільки не дискримінують (не ранжують) кандидатів за рівнем професійної підготовки та можуть бути результатом заучування кандидатами відповідей під час підготовки до кваліфікаційного іспиту, а не показником їх рівня професійної готовності. Водночас на стадії кваліфікаційного іспиту – тестуванні когнітивних здібностей, ВККС України виявила проблему відсутності чіткої та вичерпної програми тестування, а також системи оцінювання результатів як основного елементу забезпечення об'єктивного кваліфікаційного оцінювання.⁵⁸

ПРИКЛАД 1

16.09.2025 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув позовну заяву кандидата на посаду судді апеляційного суду, у якій позивачка просила визнати протиправним та скасувати рішення ВККС від 13.01.2025 № 9/зп-25 у частині затвердження кодованих та декодованих результатів тестування її когнітивних здібностей⁵⁹. Задовольняючи позов кандидати на посаду судді апеляційного суду,

⁵⁶ Лист ВККСУ від 15.09.2025 № 39-8095/25, додаток № 7 до листа.

⁵⁷ Рішення Вищої ради правосуддя від 20.06.2024 у справі № 1911/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/46276>;
Рішення Вищої ради правосуддя від 17.12.2024 у справі № 3649/0/15-24. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/49067>;
Рішення Вищої ради правосуддя від 12.11.2020 у справі № 3099/0/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/2712>;
Рішення Вищої ради правосуддя від 26.11.2020 у справі № 3258/0/15-20. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/3692>

⁵⁸ Комісією завершено тестування загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації місцевого адміністративного суду. Офіційний вебсайт ВККС. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/komisiyeyu-zaversheno-testuvannya-zagalnyh-znan-u-sferi-prava-ta-znan-zi-specializaciyi>

Добір на посаду судді місцевого суду: результати тестування із загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації місцевого господарського суду. Офіційний вебсайт ВККС. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/dobir-na-posadu-suddi-miscevogo-sudu-rezultaty-testuvannya-iz-zagalnyh-znan-u-sferi-prava-ta-0>. Кодовані результати тестування загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації місцевого загального суду 18.08.2025. Офіційний вебсайт ВККС. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/kodovani-rezultaty-testuvannya-zagalnyh-znan-u-sferi-prava-ta-znan-zi-specializaciyi-6>

Комісією завершено тестування загальних знань у сфері права та знань зі спеціалізації місцевого господарського суду. Офіційний вебсайт ВККС. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/komisiyeyu-zaversheno-testuvannya-zagalnyh-znan-u-sferi-prava-ta-znan-zi-specializaciyi-0>

⁵⁹ Рішення Верховного Суду від 16.09.2025 у справі № 990/59/25: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130328532>

суд зазначив, що обрана та реалізована ВККС модель тестування кандидатів призвела до того, що ВККС фактично була позбавлена реального інструментарію для перевірки змісту конкретних запитань, правильності відповідей, а також коректності результатів тестування, що суттєво обмежує можливість контролю за достовірністю оцінювання і ставить під сумнів об'єктивність результатів такого тестування. Отже, вибраний ВККС формат створення, формування та перевірки відповідей кандидатів на тестові завдання із перевірки когнітивних здібностей не відповідає Методології, затвердженій самою ВККС.

Високі та однакові результати складення тестів більшістю кандидатів під час кваліфікаційного іспиту, непрозора система оцінки рівня когнітивних здібностей кандидатів не сприяють об'єктивному формуванню рейтингового списку та створюють передумови для непрозорого проведення наступних етапів добору або кваліфікаційного оцінювання, на яких кількість балів визначається безпосередньо членами ВККС за результатом їх суб'єктивної оцінки критеріїв, які використовуються під час відповідного оцінювання.

Тобто формування рейтингового фінального списку кандидатів залежатиме від суб'єктивної оцінки членів ВККС, а не об'єктивного інструменту – кваліфікаційного іспиту, який передбачений законом.

Свідченням відсутності єдності підходів членів ВККС на стадії оцінювання практичних завдань є судова практика оскаржень рішень ВККС в частині відсутності обґрунтованості виставлених балів та наявності ознак суб'єктивного або дискримінаційного підходу під час оцінювання виконаних кандидатами практичних завдань⁶⁰.

ПРИКЛАД 2

12.03.2025 ВККС затвердила кодовані результати практичних завдань, виконаних 24.02.2025 та 25.02.2025 кандидатами на зайняття вакантних посад суддів в апеляційних адміністративних судах. Кандидат – учасник конкурсного відбору не погодився з результатами оцінювання виконаного ним практичного завдання та вважав необґрунтованими виставлені за результатами такого оцінювання бали. Суд підтримав доводи позивача, скасував рішення ВККС та зазначив, що остання не надала доказів, які б свідчили про об'єктивність та повноту перевірки виконаного позивачем практичного завдання, та, відповідно, обґрунтованості виставлених екзаменаційною комісією балів. Суд також констатував, що у цьому контексті особливого значення набуває дотримання принципів належного документування результатів оцінювання та їх повноцінного відображення у матеріалах конкурсу, що є запорукою довіри до процедури відбору кандидатів на посаду судді.⁶¹

ПРИКЛАД 3

10.09.2025 р. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув позовну заяву кандидата на посаду судді апеляційного адміністративного суду, у якій він просив скасувати рішення ВККС про затвердження кодованих результатів практичного завдання, виконаного 24 та 25 лютого 2025 року⁶². Суд задовольнив позов та констатував, що екзаменаційна комісія ВККС нарахувала бали (індивідуальну оцінку роботи), які не дають розуміння, якому критерію / критеріям не відповідає повністю чи в певній частині судові рішення, складене позивачем. Відсутність такої деталізації в екзаменаційних відомостях за кожен елемент практичного завдання відповідно до Методичних вказівок свідчить про недотримання членами екзаменаційної комісії ВККС рішення, яким затверджено Методичні вказівки з оцінювання. Отже, ВККС не було до-

60 Рішення Верховного Суду від 17.06.2025 у справі № 990/143/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128263028>
Рішення Верховного Суду від 10.09.2025 у справі № П/990/96/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130138258>

61 Рішення Верховного Суду від 17.06.2025 у справі № 990/143/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128263028>

62 Рішення Верховного Суду від 10.09.2025 у справі № П/990/96/25. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/130138258>

тримано процедури перевірки практичного завдання, яка б забезпечила об'єктивні та прозорі результати оцінювання.

Забезпечення об'єктивності оцінювання та високої якості самих інструментів тестування і практичного завдання може бути досягнуте зокрема через впровадження конкурсних (конкурентних) підходів під час визначення розробників відповідних тестових та практичних завдань; проведення апробації розробленого матеріалу, який дозволить сформувати калібровану базу тестових та практичних завдань з визначеним (за результатами апробації) рівнем складності. Наразі нормативно-правове регулювання не передбачає подібних процедур.

Відповідно до ч. 1 ст. 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, **добросесним** та володіє державною мовою відповідно до рівня. Аналіз ст.ст. 69 – 79⁵ Закону України «Про судоустрій і статус суддів» свідчить про те, що ані кваліфікаційний іспит, ані наступні етапи добору (проведення спеціальної перевірки, затвердження рейтингу, зарахування кандидатів до резерву) не містять чіткого нормативного регулювання, яке передбачає перевірку добросесності кандидата на посаду судді. ВККС відповідно до ст. 79⁵ Закону України «Про судоустрій і статус суддів» після визначення переможця конкурсу на зайняття вакантної посади судді місцевого суду на своєму засіданні проводить з ним співбесіду. Таким чином, лише на фінальному етапі конкурсу, після визначення переможця та лише під час співбесіди з ним фактично може бути оцінений показник добросесності такого кандидата. Така модель видається не лише неефективною, а й може нести корупційні ризики – задля успішності конкурсу ВККС не буде зацікавлена в негативній оцінці кандидата, який може бути єдиним учасником конкурсу на відповідну посаду, або ж кандидат може визнаватися недобросесним з метою надання переваги наступному за ним у рейтингу.

Відповідно до ч. 1 ст. 85 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сукупна кількість балів, які суддя (кандидат на посаду судді) може отримати на етапі дослідження досьє та проведення співбесіди під час кваліфікаційного оцінювання, не може перевищувати 50 відсотків максимальної кількості балів кваліфікаційного оцінювання. Таким чином, половина результату кваліфікаційного оцінювання суддів – це суб'єктивна оцінка членами ВККС, які входять до відповідної колегії відповідності судді / кандидата критеріям добросесності, професійної етики, особистої та соціальної компетенції тощо. Аналіз судової практики у цьому аспекті показує, що спори кандидатів / суддів за результатами оцінювання стосуються відсутності чіткої мотивації рішень ВККС в частині відповідності висновку ВККС конкурсному показнику, індикатору, визначеним у відповідному положенні ВККС. Така практика не забезпечує об'єктивності та справедливості кваліфікаційного оцінювання.

Згідно з Положенням про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затвердженим рішенням ВККС від 22.01.2025 № 20/зп-25 ВККС при оцінюванні відповідності кандидата критеріям особистої та соціальної компетентності, добросесності та професійної етики застосовує такі ключові підходи:

- Єдині показники для оцінки добросесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), затверджені ВРП;
- середньоарифметичне визначення балу за результатами оцінки кожним членом ВККС усіх критеріїв та показників;
- презумпцію відповідності кандидата(судді) критеріям добросесності та професійної етики;
- зменшення кількості балів за результатами оцінювання відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям добросесності та професійної етики на 15 балів за кожне виявлене порушення (одне суттєве або декілька менш суттєвих) правил та/або норм;
- кожне зниження балів повинно бути мотивовано в рішенні ВККС.

Відповідно до Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді (у редакції від 29.02.2024) співбесіда з переможцем конкурсу на посаду судді в суді першої інстанції проводиться з метою визначення відповідності кандидата критеріям професійної етики та добросесності. За результатами співбесіди ВККС приймає рішення про рекомендацію або відмову в наданні рекомендації кандидата на посаду судді. Діюче Положення не зазначає про застосування ВККС Єдиних показників для оцінки добросесності та професійної етики, як і не деталізує процедури співбесіди, зокрема в частині критеріїв, порядку їх перевірки, оцінки та застосування.

Таким чином, ВККС необхідно внести відповідні зміни до своїх нормативних актів з метою унормування застосування Єдиних показників для оцінки доброчесності та професійної етики та забезпечення сталості та уніфікованості підходів.

Варто зазначити, що забезпечення оцінювання суддів на основі заздалегідь визначених єдиних і об'єктивних критеріїв було однією з рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), яка у своєму Звіті, оприлюдненому 20.02.2025, визнала лише часткове виконання Україною рекомендації⁶³. Таким чином, формування ВККС прозорої, об'єктивної, такої, що базується на вмотивованих висновках, системи оцінювання доброчесності та професійної етики суддів та кандидатів є одним із головних завдань антикорупційної політики держави.

З початку 2015 р. редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачали різні форми кваліфікаційного оцінювання: первинне кваліфікаційне оцінювання; кваліфікаційне оцінювання для підтвердження відповідності займаній посаді; кваліфікаційне оцінювання для підтвердження здатності здійснювати правосуддя у відповідному суді; кваліфікаційне оцінювання за результатами дисциплінарного стягнення. Як свідчить судова практика, позиції різних складів ВККС у різні часові періоди відрізняються в частині підходів до триваючих та незавершених процедур кваліфікаційного оцінювання, можливості зарахування результатів кваліфікаційних оцінювань, наслідків різних видів оцінювання тощо.

ПРИКЛАД 4

У листопаді 2023 р. позивачка звернулася з позовом до ВККС, у якому просила визнати протиправним і скасувати рішення ВККС про призначення оцінювання позивачки на відповідність займаній посаді, відновити стосовно позивачки процедуру первинного кваліфікаційного оцінювання зі стадії визначення результатів первинного кваліфікаційного оцінювання на підставі вивчення матеріалів суддівського досьє в порядку, передбаченому п. 21 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1402-VIII та нормами Закону № 2453-VI в редакції Закону № 192-VIII. Суд, задовольняючи позов та визнаючи неправомірними дії ВККС, зазначив невчинення ВККС України дій, які вона була зобов'язана і могла вчинити, свідчить про допущення нею протиправної бездіяльності стосовно позивачки та порушення її правомірних очікувань на відновлення процедури первинного кваліфікаційного оцінювання зі стадії визначення результатів. Тож, у ВККС не було правових підстав для призначення щодо судді нового кваліфікаційного оцінювання, натомість вона мала завершити процедуру кваліфікаційного оцінювання за правилами, які діяли на день початку такого кваліфікаційного оцінювання⁶⁴. Отже, позиція ВККС щодо проведення різних видів кваліфікаційного оцінювання не завжди відповідає законодавчим приписам.

Ілюстративним щодо цієї проблематики є рішення РСУ від 06.03.2025 №8. У своєму Рішенні РСУ зазначає, що якщо суддя пройшов оцінювання (отримав рішення колегії ВККС про відповідність займаній посаді), то зміни в законодавстві не можуть покладати на нього обов'язок повторного проходження оцінювання чи певних його стадій, оскільки це порушуватиме принцип верховенства права і його складову – правову визначеність. Таким чином, дії ВККС порушують принцип верховенства права, конституційний принцип незалежності суддів, який є невід'ємним елементом статусу суддів, адже Комісія ігнорує висновки щодо застосування норм права, викладені у згаданих постановках Верховного Суду, та застосовує у своїй діяльності нормативно-правові акти всупереч цим висновкам⁶⁵.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Члени ВККС України, секретаріат ВККС України, судді.

⁶³ Доповнення до другого звіту-оцінки відповідності. 2024. 28 с. URL: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-15-final-ukr-add-to-the-2nd-compliance-report-ukraine-pu/1680b46473>.

⁶⁴ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.06.2024 у справі № 990/305/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120396084>.

⁶⁵ Рішення Ради суддів України від 06 березня 2025 року щодо деяких питань кваліфікаційного оцінювання. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/documents?id=195&page=4&per-page=8>.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Недосконалість нормативного регулювання добору кандидатів на посаду судді через непрозорість окремих етапів добору і кваліфікаційного оцінювання суддів.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зокрема у частині:

- а) більш чіткого розмежування підстав та випадків проведення різних видів кваліфікаційного оцінювання, наслідків проведення кожного виду оцінювання, можливості зарахування результатів різних кваліфікаційних оцінювань, строків чинності результатів тощо;
- б) визначення етапу перевірки доброчесності кандидатів на посаду судді під час добору у суди першої інстанції до моменту зарахування кандидатів до резерву.

Внесення змін до локальних нормативно-правових актів ВККС України, зокрема у частині:

- а) затвердження конкурсних засад визначення розробників тестових запитань та практичних завдань;
- б) закріплення обов'язку ВККС України формувати та підтримувати актуальною калібровану по складності та апробовану базу тестових запитань і практичних завдань, які використовуються під час добору та кваліфікаційного оцінювання;
- в) підвищення прозорості процедур добору та оцінювання в частині чіткого документування результатів перевірки та встановлення результатів кваліфікаційного іспиту (на етапах тестування та виконання практичного завдання).

ОПИС РИЗИКУ

Недостатнє фінансування та матеріально-технічне забезпечення судів, низький рівень заробітної плати працівників апарату судів можуть сприяти корупційним проявам та втраті мотивації до дотримання високих стандартів професійної етики. При цьому належно структурований і достатньо профінансований бюджет судової влади є основною передумовою незалежної, ефективної та надійної системи правосуддя. Достатній рівень фінансування безпосередньо сприяє ефективній роботі судів, своєчасному розгляду справ і забезпеченню доступу до правосуддя. Крім того, політика у сфері правосуддя має враховувати тенденції та співвідношення рівнів оплати праці в юридичній сфері, аби зробити роботу в апараті суду привабливою для висококваліфікованих правників.

Згідно зі ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів. Відповідно до ч. 3 ст. 146 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що видатки на утримання судів визначаються з урахуванням пропозицій ВРП.

Внутрішня організація діяльності судів забезпечується апаратом суду, до складу якого входять, зокрема, керівник апарату, його заступники, секретарі судових засідань, помічники суддів, працівники канцелярії, кадрових та інших підрозділів, які є державними службовцями. Серед працівників апарату окремо виокремлюються працівники патронатної служби у системі правосуддя (помічники суддів), які не є державними службовцями, і оплата праці яких, хоча за структурою і подібна до оплати праці державних службовців, однак регулюється іншими нормативними актами.

Попри ключову роль цієї категорії працівників у забезпеченні безперервної та ефективної роботи суду, рівень оплати праці працівників апарату суду є неконкурентоспроможним на ринку юридичних послуг. Так, посадові оклади працівників апарату суду розраховуються на основі прожиткового мінімуму, динаміка якого суттєво відстає від інфляційних процесів та зростання фактичних витрат на прожиття. Для значної частини посад в апараті місцевих судів базовий посадовий оклад фактично становить лише близько двох прожиткових мінімумів.

Попри встановлення Кабінетом Міністрів України на період дії воєнного стану додаткових коефіцієнтів підвищення до посадових окладів працівників апаратів судів, системна проблема рівня оплати праці навряд чи вирішена. По-перше, оклад працівників є сам по собі низьким. По-друге, разом із запровадженням коефіцієнта, який є незначним (наприклад, для працівників місцевих судів: 1,19 — для державних службовців апарату⁶⁶ суду, 1,25 — для працівників патронатної служби⁶⁷). Крім того, урядове рішення обмежило розмір премії величиною, що не перевищує 30 відсотків їх посадового окладу з урахуванням додаткового коефіцієнта підвищення.

Міжнародні стандарти підкреслюють, що належне та прогнозоване фінансове забезпечення є не лише адміністративною необхідністю, а й сутнісною гарантією верховенства права та демократії⁶⁸. Згідно з доповіддю Венеційської комісії про незалежність судової системи⁶⁹ держава має критичний і постійний обов'язок забезпечувати судову систему достатніми фінансовими ресурсами. Цей обов'язок залишається чинним навіть у періоди кризи, оскільки належне функціонування судів і незалежність суддів не можуть бути поставлені під загрозу.

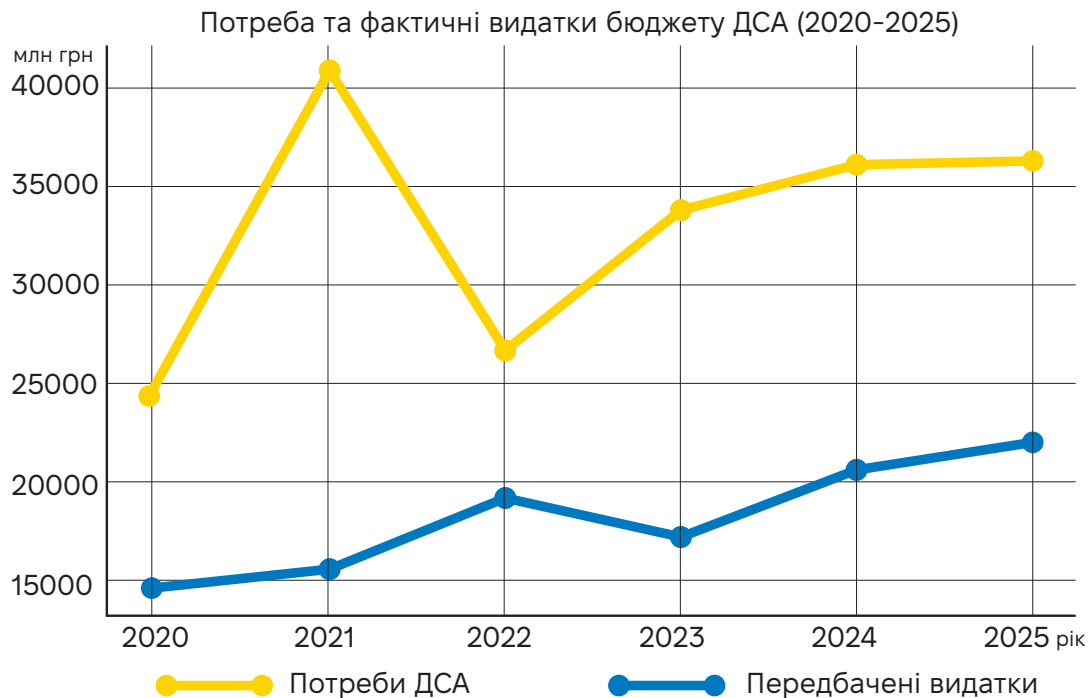
66 Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 № 1409 «Питання оплати праці державних службовців на основі класифікації посад у 2025 році». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1409-2023-%D0%BF#Text>

67 Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2025 № 1113 «Деякі питання оплати праці працівників патронатних служб у системі правосуддя на період воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2025-%D0%BF>

68 CEPEJ, *European Judicial Systems – CEPEJ Evaluation Report (2024 edition, part 1): Efficiency and Quality of Justice* (Council of Europe 2024) <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-part-1-en-/1680b272ac>

69 Venice Commission, *Report on the Independence of the Judicial System (Part I: The Independence of Judges)* (CDL-AD(2010)004, 16 March 2010).

За даними ДСА, впродовж останніх років потреби судової системи фінансуються на 55% – 65% відсотків від потреби, що значно нижче допустимих контрольних показників, які дозволяють нормальне функціонування судової системи. Так, у висновках П'ятого раунду моніторингу в межах Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції⁷⁰ щодо судоустрою вказано, що реальне бюджетне фінансування судової системи має становити не менше 90 % від суми, запитаної судовими органами, і менше 90 %, якщо це вважається достатньою судовими органами. Вища рада правосуддя вважає рівень фінансування судової системи критичним⁷¹.



У 2023–2024 рр. будівлі, в яких розміщувалися суди, відповідали державним будівельним нормам за площею лише на 45 % і 52 % відповідно. Рівень забезпечення місцевих і апеляційних судів засобами інформатизації становив 70 % – 89 %. Значна частина техніки в судах була застарілою: станом на початок 2025 р. підлягали списанню близько 19 % комп'ютерів, 23 % серверів, 17 % одиниць оргтехніки та 30 % засобів фіксації⁷².

Наведені чинники безпосередньо зумовлюють високу плинність кадрів в апаратах судів, оскільки працівники не мають достатніх фінансових стимулів для тривалого перебування на службі та професійного зростання. Низький рівень оплати праці, який не відповідає складності, обсягу й відповідальності виконуваних функцій, призводить до переходу досвідчених працівників у приватний сектор або до інших органів державної влади з вищим рівнем винагороди. Водночас новопризначені працівники часто не мають достатнього досвіду роботи, що негативно позначається на якості організаційного забезпечення роботи судів, підвищує навантаження на суддів і ризик помилок. Так, за даними Рахункової палати України, впродовж 2019–2024 рр. кількість вакантних посад в апаратах судів подвоїлася і на початок 2025 р. перевищила 5 тис., що становило понад 18 % штатної чисельності працівників апаратів судів. У 2023 р. середній рівень плинності кадрів в апаратах місцевих загальних судів сягнув майже 29 %, у 2024 р. становив 26 %, що вдвічі вище за цільовий індикатор для посад державної служби⁷³.

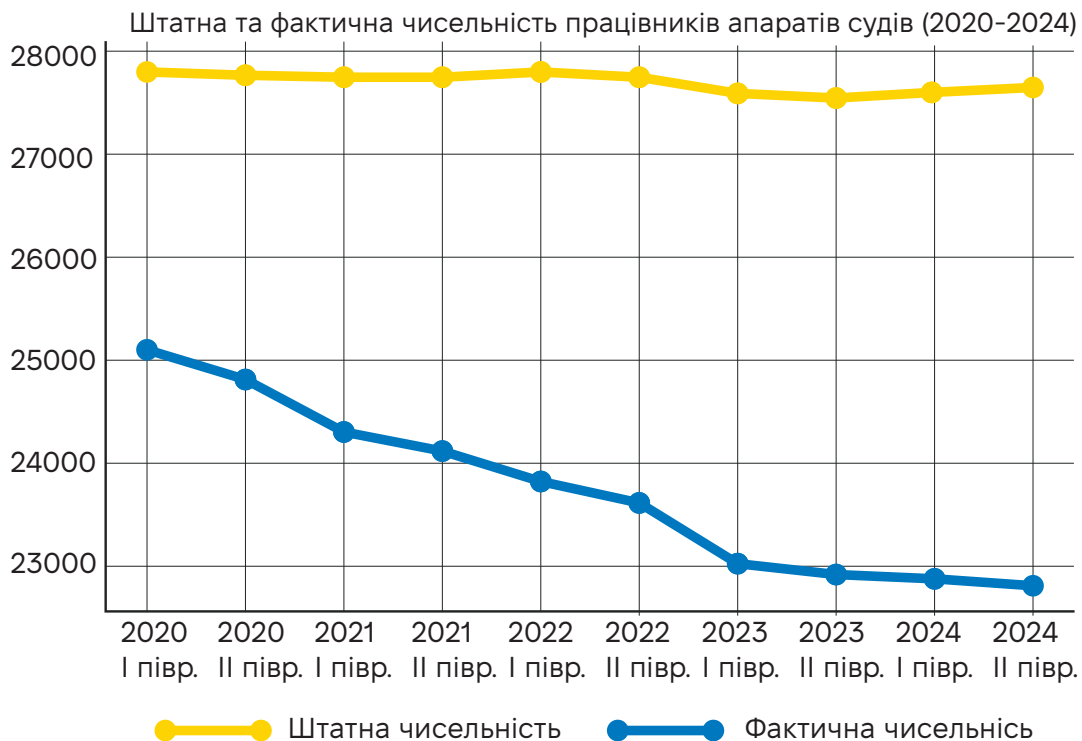
70 Organisation for Economic Co-operation and Development, *Ukraine: Fifth Round of Anti-Corruption Monitoring—Follow-up Report* (OECD 2025) https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/ukraine-fifth-round-of-anti-corruption-monitoring-follow-up-report_218cbaa8/097f0a38-en.pdf

71 Вища рада правосуддя, Публічне звернення до Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України від 11 вересня 2025 р. <https://court.gov.ua/press/news/1876676>

72 Рахункова палата України, «Рахункова палата проаналізувала діяльність ДСА України». URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2852>

73 Рахункова палата України, «Рахункова палата проаналізувала діяльність ДСА України». URL: <https://rp.gov.ua/PressCenter/News/?id=2852>

Антикорупційні програми судів України⁷⁴ підтверджують ці тенденції, визнаючи недофінансування та кадровий дефіцит ключовими чинниками виникнення корупційних ризиків, що потребують системного реагування.



СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Працівники апаратів судів та працівники патронатних служб у системі правосуддя.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Критично низький рівень фінансового забезпечення судової влади, що проявляється у недостатньому фінансуванні видатків на утримання судів, включно з оплатою праці працівників апаратів і патронатної служби; диспропорції між рівнем навантаження на працівників апаратів суддів та помічників суддів та рівнем оплати їх праці.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

1. Передбачити у проектах законів України Про державний бюджет України для головних розпорядників бюджетних коштів системи правосуддя фінансування видатків судової системи не менше ніж на 90% від заявлених та обґрунтованих потреб.
2. Запровадити грошову винагороду за складність і особливий характер роботи в судах для працівників апаратів судів та патронатних служб як окремий елемент оплати праці, а також переглянути обмеження щодо преміювання з метою забезпечення справедливого матеріального стимулювання за ефективну та результативну працю.

⁷⁴ Волочиський районний суд Хмельницької області <https://court.gov.ua/storage/portal/sud2203/Корупція/Корупційні%20ризиків.pdf>

ОПИС РИЗИКУ:

В Україні функціонують органи суддівського врядування, до яких належить ВРП (ст. 131 Конституції України, ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») та ВККС (ч. 1 ст. 92 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»), а також органи суддівського самоврядування, зокрема РСУ (ч. 1 ст. 127 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»). У діяльності цих органів можуть виникати ситуації, пов'язані із конфліктом інтересів, а отже, мають існувати правила для його врегулювання. Разом з тим аналіз наявного правового регулювання цього питання та практика відповідних органів викликають певні зауваження, породжуючи корупційні ризики, пов'язані із ухваленням рішень на користь заінтересованих суб'єктів.

Так, питання відводу членів ВРП під час розгляду питань, які належать до компетенції ВРП, врегульовані ч. 5 ст. 20, ст. 33 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», а також главою 8 Регламенту ВРП. Варто зауважити, що ВРП відповідно до усталеної практики ЄСПЛ в окремих випадках може вважатися «судом» у розумінні п. 1 ст. 6 ЄКПЛ⁷⁵, а отже, має забезпечити стандарти неупередженості суддів, передбачені п. 1 ст. 6 ЄКПЛ. Аналіз норм національного законодавства дає змогу дійти висновку, що регламентація підстав для (само)відводу члена ВРП та порядку вирішення цього питання в цілому відповідають усталеним підходам, виробленим у практиці ЄСПЛ щодо цього питання.

Відповідно до статистичних даних ВРП останньою у 2020 р. було постановлено 199 ухвал за результатами розгляду заяв щодо (само)відводу членів ВРП, із них задоволено – 45,7 %; у 2021 р. було постановлено 114 ухвал за результатами розгляду заяв щодо (само)відводу членів ВРП, із них задоволено – 44,7 %; у 2022 р. було постановлено 3 ухвали за результатами розгляду заяв щодо (само)відводу членів ВРП, із них задоволено – 66,6 %; у 2023 р. було постановлено 239 ухвал за результатами розгляду заяв щодо (само)відводу членів ВРП, із них задоволено – 41,4 %; у 2024 р. було постановлено 481 ухвалу за результатами розгляду заяв щодо (само)відводу членів ВРП, із них задоволено – 46,7 %; у 2025 р. (січень – липень) було постановлено 245 ухвал за результатами розгляду заяв щодо (само)відводу членів ВРП, із них задоволено – 40 %.

Питання (само)відводу у діяльності ВККС України врегульоване ст. 100 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», відповідно до якої член ВККС України не має права брати участь у розгляді питання та ухваленні рішення і підлягає (само)відводу, якщо наявні дані про конфлікт інтересів або обставини, що викликають сумнів у його безсторонності. За наявності таких обставин член ВККС України повинен заявити самовідвід. Із тих самих підстав відвід члену ВККС України можуть заявити особи, щодо яких або за поданням яких розглядається питання. Відвід має бути вмотивованим і поданим до початку розгляду питання у формі письмової заяви. Головуючий на засіданні зобов'язаний ознайомити із заявою про відвід члена ВККС України, якому заявлено відвід. Рішення про відвід (самовідвід) ухвалюється більшістю голосів членів ВККС України, які беруть участь у засіданні. Голосування проводиться за відсутності члена ВККС України, щодо якого вирішується питання про відвід (самовідвід). Положення щодо (само)відводу члена ВККС України також містяться у п. 92 Регламенту ВККС України.

За даними ВККС України у межах розгляду питань відводу (самовідводу) щодо конфлікту інтересів з 01.06.2023 по 01.08.2025 ВККС України ухвалено 57 рішень, з яких 38 – про задоволення (часткове за-

75 Див. дет. *Oleksandr Volkov v. Ukraine*, № 21722/11, 9 January 2013. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/rus/?i=001-115871>; *Olujic v. Croatia*, № 22330/05, 5 February 2009. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-91144>; *Baka v. Hungary*, № 20261/12, 23 June 2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/ukr/?i=001-163113>

доволення) відповідних заяв, 18 – про відмову в задоволенні заяви та 1 – про залишення без розгляду відповідних заяв.

Разом з тим аналіз рішень ВРП та ВККС України щодо (само)відводу членів зазначених органів в окремих випадках викликає певні зауваження, особливо в контексті конкурсу на зайняття вакантних посад суддів у апеляційних судах та добору кандидатів на посаду судді місцевого суду.

ПРИКЛАД № 1

У декількох рішеннях ВККС України було відмовлено у задоволенні заяв про самовідводи членів ВККС України від прийняття рішень у складі Комісії щодо добору на посаду судді місцевого суду через участь у цьому доборі дружин членів ВККС України. Рішення були аргументовані тим, що результати проведеного іспиту, зокрема виконання практичного завдання, визначаються членами ВККС України за результатами перевірки кодованих робіт, персоніфікація (декодування) яких здійснюється лише після оцінювання всіх завдань, що унеможлиблює будь-який спосіб впливати на перевірку та оцінку конкретної роботи членом ВККС України⁷⁶. Водночас відводи цих членів ВККС України були задоволені на більш пізніх етапах, зокрема на етапі затвердження декодованих результатів іспитів та рейтингів кандидатів на посаду судді та резервів на заміщення вакантних посад суддів у новій редакції, а також інших питань в рамках цієї процедури⁷⁷.

Аналогічним було і рішення ВККС України щодо відмови у задоволенні заяв про самовідводи членів ВККС України на етапі допуску до конкурсу на зайняття вакантних посад суддів у апеляційних судах через те, що питання про допуск було розподілене іншій колегії щодо дружини⁷⁸, рідного брата дружини та дружини брата⁷⁹ та доньки⁸⁰ членів ВККС України. Водночас на пізніших етапах повторні заяви про самовідводи були задоволені⁸¹.

Крім того, зважаючи на те, що в конкурсі на зайняття вакантних посад суддів у апеляційних судах беруть участь члени ВРП, які зокрема призначали членів ВККС України на відповідні посади, сумнівною є практика, коли ці ж члени ВККС України проводять конкурси за участю членів ВРП, а також коли самі члени ВРП, які брали участь у конкурсі, беруть участь у засіданнях ВРП на етапі співбесід з кандидатами.

ПРИКЛАД № 2

Так, рішенням ВККС України відмовлено у задоволенні заяви про врегулювання потенційного конфлікту інтересів щодо члена ВРП М., який був доповідачем під час призначення члена ВККС України Г. на посаду, а тепер член ВККС України Г. визначений доповідачем у справі щодо участі члена ВРП М. у конкурсі на зайняття посади судді апеляційного суду⁸². Незважаючи на те, що зазначена ситуація не містить ознак конфлікту інтересів, однак у цьому разі мають місце обставини, що викликають сумніви у безсторонності члена ВККС України, що відповідно до ст. 100 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» є підставою для (само)відводу члена ВККС України.

76 Рішення ВККС України від 15 червня 2023 року № 9/зп-23; Рішення ВККС від 15 червня 2023 року № 10/зп-23.

77 Рішення від 01 серпня 2023 р. № 43/зп-23; Рішення від 01 серпня 2023 р. № 44/зп-23; Рішення від 01 серпня 2023 р. № 43/зп-23; Рішення від 01 серпня 2023 р. № 44/зп-23; Рішення ВККС від 14 вересня 2023 року № 92/зп-23; Рішення ВККС від 14 вересня 2023 року № 93/зп-23;

78 Рішення ВККС від 11 січня 2024 року № 8/зп-24; Рішення ВККС від 11 січня 2024 року № 9/зп-24

79 Рішення ВККС від 11 січня 2024 року № 10/зп-24

80 Рішення ВККС від 11 січня 2024 року № 11/зп-24

81 Рішення ВККС від 19 червня 2024 року № 173/зп-24; Рішення ВККС від 19 червня 2024 року № 174/зп-24; Рішення ВККС від 19 червня 2024 року № 175/зп-24; Рішення ВККС

82 Рішення ВККС від 19 червня 2024 року № 179/зп-24

Крім того, системною є практика відмови у задоволенні самовідводів членів ВРП, які брали участь у конкурсі на зайняття вакантних посад суддів в апеляційних судах, на етапі співбесід кандидатів на посади суддів апеляційних судів у самій ВРП⁸³. Системні порушення в проведенні конкурсу на посади суддів апеляційних судів та ситуація, в якій найвищі бали у цьому конкурсі отримали члени ВРП та особи, пов'язані із членами ВККС України, стала підставою для розслідування Тимчасової слідчої комісії з питань розслідування можливих фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень в правоохоронних органах, судах та органах судової влади⁸⁴.

Окреслені вище питання, пов'язані із конкурсами до апеляційних судів та добором суддів місцевих судів, мають фундаментальне значення з точки зору дотримання гарантій п. 1 ст. 6 ЄКПЛ та практики ЄСПЛ, який неодноразово наголошував на тому, що порядок утворення судів та призначення суддів на посади становить собою невід'ємний елемент «суду, встановленого законом», що є окремою гарантією права на справедливий судовий розгляд. Таким чином частою є практика, коли ЄСПЛ визнавав порушення п. 1 ст. 6 ЄКПЛ саме через порушення порядку призначення суддів на посади⁸⁵.

Разом з тим, на відміну від органів суддівського врядування, щодо яких питання про (само)відвід врегульоване на рівні законодавства, процедура вирішення питання про (само)відвід членів РСУ при вирішенні питань, що належать до компетенції останньої у разі наявності у них заінтересованості або конфлікту інтересів, не вирішено на законодавчому рівні, що безперечно створює корупційні ризики у діяльності цього органу. На сайті РСУ відсутні будь-які згадки про процедурні норми, що регулюють це питання в актах самої РСУ. У зв'язку із зазначеним виникає питання про те, як орган, на який відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» покладені завдання щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, сам не має запобіжників до усунення від голосування осіб, щодо неупередженості яких виникають сумніви. Отже, питання щодо врегулювання конфлікту інтересів в діяльності РСУ має бути нормативно врегульовано.

СУБ'ЄКТ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Органи суддівського (само)врядування – ВРП, ВККС, РСУ.

ДЖЕРЕЛО КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

Суперечливі практики застосування процедури (само)відводу членів органів суддівського врядування (ВККС, ВРП) при вирішенні питань, що належать до їх компетенції, що призводить до прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів; відсутність правил, спрямованих на усунення від прийняття рішень з конкретних питань в РСУ осіб, які мають конфлікт інтересів або щодо яких є інші сумніви в неупередженості.

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ

1. Удосконалення процедур вирішення питання про відвід членів органів суддівського врядування з урахуванням підходів, вироблених у практиці ЄСПЛ.
2. Унормування питання щодо усунення від прийняття рішень від прийняття рішень з конкретних питань у РСУ осіб, які мають конфлікт інтересів або щодо яких є інші сумніви в неупередженості.

83 Ухвала Вищої ради правосуддя від 09.09.2025 у справі № 1861/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/54351;%20>
Ухвала Вищої ради правосуддя від 09.09.2025 у справі № 1862/0/15-25. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/54352>

84 https://www.rada.gov.ua/documents/tskVRU/tsk_antikor/anons_tsk_antikor/266890.html

85 Див. дет. *Guðmundur Andri Astráðsson v. Iceland* № 26374/18, 01 December 2020. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206582>

ВИСНОВКИ

Ефективність реформи судової системи стримується системними проблемами. Ключові виклики – це кадрова криза, неналежне фінансування, окремі проблеми внутрішнього адміністрування у судовій гілці влади, відсутність сталих практик у діяльності органів суддівського (само)врядування, які у сукупності створюють корупційні ризики та необхідність забезпечення реальної, а не декларативної прозорості, неупередженості та об'єктивності функціонування усіх судових органів.

Для досягнення сучасних європейських стандартів правосуддя та забезпечення верховенства права потрібні сталі інституційні зміни, підвищення прозорості та подальше впровадження і удосконалення практик, які себе ефективно зарекомендували.

На рівні Законів України «Про Вищу раду правосуддя», «Про судоустрій і статус суддів» потребують уточнення норми щодо правового регулювання кваліфікаційного оцінювання та добору суддів; порядку звільнення у відставку та дисциплінарної процедури, призначення голів та заступників, що забезпечить рівні умови та правову визначеність під час призначення та звільнення суддів. Водночас локальні нормативно-правові акти ВРП, ВККС України, НШСУ також мають бути доповнені чіткими положеннями, які встановлюватимуть прозорі, засновані на об'єктивних критеріях та інструментах правила, що дасть змогу підвищити ефективність кадрових процедур у судовій системі.

Процесуальне законодавство має бути уніфікованим у частині відводів та самовідводів суддів, що підвищить об'єктивність, прозорість та ефективність судочинства, сприятиме підвищенню рівня довіри громадян до судової гілки влади. На рівні закону мають бути чітко розмежовані повноваження РСУ та НАЗК для забезпечення сталого та єдиного підходу врегулювання конфлікту інтересів суддів.

Зміни та реформування в судовій системі неможливі за відсутності фінансування, гарантією якого має бути максимальне урахування потреб судової гілки влади у Державному бюджеті України.

Рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції щодо мінімізації корупційних ризиків у сфері правосуддя

ВНЕСТИ ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ», ПЕРЕДБАЧИВШИ:

- щодо кваліфікаційного оцінювання: чітке розмежування видів оцінювання (первинне, періодичне, позапланове), правові наслідки кожного виду оцінювання, правила зарахування / врахування результатів та строк чинності результатів;
- щодо перевірки доброчесності: перевірка доброчесності кандидатів на посаду судді здійснюється до зарахування до резерву;
- щодо відставки суддів: пріоритет розгляду ВРП подання ВККС України за результатами кваліфікаційного оцінювання над заявою судді про відставку; неможливість розгляду заяви про відставку під час триваючої процедури оцінювання або в разі її ігнорування суддею;
- щодо кількості заступників голови суду: кількість заступників визначається виходячи з фактичної чисельності суддів, які здійснюють правосуддя на дату обрання заступника голови суду;
- щодо дотримання граничного строку перебування судді на адміністративній посаді: обов'язкову перерву у два роки перед повторним обранням судді на адміністративну посаду після двох поспіль строків або у разі дострокового припинення строку перебування на посаді.

ВНЕСТИ ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ВИЩУ РАДУ ПРАВОСУДДЯ», ЯКИМИ ПЕРЕДБАЧИВШИ:

- чітку процедуру розгляду заяв про відставку за наявності скарг / проваджень: встановити вимогу щодо обов'язкового зазначення в рішенні ВРП інформації про скарги / провадження та їх вплив на процедуру відставки; першочергове завершення дисциплінарних справ перед розглядом заяви судді про відставку;

ВНЕСТИ ЗМІНИ ДО ГОСПОДАРСЬКОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ, КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ, ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ, ПЕРЕДБАЧИВШИ, ЩО:

- у всіх випадках одноособового розгляду справи питання про (само)відвід судді вирішує інший суддя цього ж суду, визначений автоматизованою системою документообігу суду.

У ПРОЄКТАХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ:

- для головних розпорядників коштів системи правосуддя гарантувати фінансування видатків судової системи не менше ніж на 90% від заявлених та обґрунтованих потреб.

ВИЩІЙ КВАЛІФІКАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ СУДДІВ УКРАЇНИ ПРИВЕСТИ ВЛАСНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ У ВІДПОВІДНІСТЬ ДО ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА, ПЕРЕДБАЧИВШИ:

- затвердження конкурсних засад визначення розробників тестових запитань та практичних завдань; закріплення обов'язку ВККС України формувати та підтримувати актуальною калібровану по складності та апробовану базу тестових запитань і практичних завдань, які використовуються під час добору та кваліфікаційного оцінювання; підвищення прозорості процедур добору

та оцінювання в частині чіткого документування результатів перевірки та встановлення результатів кваліфікаційного іспиту (на етапах тестування та виконання практичного завдання).

ВИЩІЙ КВАЛІФІКАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ СУДДІВ УКРАЇНИ ТА ВИЩІЙ РАДІ ПРАВОСУДДЯ УТОЧНИТИ:

- порядок відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення) критеріями вибору кандидатури судді, який відряджається, а також вимогою до судді, що відряджається, подавати заяву про наявність житла у місці відрядження.

НАЦІОНАЛЬНІЙ ШКОЛІ СУДДІВ УКРАЇНИ ДОПОВНИТИ:

- Регламент НШСУ об'єктивними критеріями добору суддів для відрядження до НШСУ.



<https://nazk.gov.ua/>