

## СУДОУСТРІЙ ТА СУДОВА ПРАКТИКА; ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Бабко В.В.,  
суддя

*Деснянського районного суду міста Києва*

УДК 347.962.32

DOI 10.32845/2663-5666.2022.4.18

### УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КАР'ЄРНОГО ПРОСУВАННЯ СУДДІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

**Постановка проблеми.** Проблема відбору та оцінювання суддів є актуальною для розвитку національної суддівської системи, а відтак – ствердження правосуддя, захисту прав і свобод людини та громадянина. В Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021, вказано, що з метою покращення доступу до правосуддя необхідно забезпечити... удосконалення процедури добору кандидатів на посаду судді місцевого суду шляхом запровадження ефективних методів відбору кандидатів, програм їх підготовки та методик оцінювання результатів підготовки кандидатів, можливості стажування кандидатів у судах; удосконалення кваліфікаційних вимог до кандидатів на посаду суддів місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду; запровадження проходження судьями апеляційних, вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду, які не мають суддівського досвіду, підготовки у Національній школі суддів України; розширення програм спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підвищення кваліфікації суддів; удосконалення порядку та методології кваліфікаційного оцінювання суддів (кандидатів на посаду судді) тощо [1]. Наведені напрями та заходи відображають загальні міжнародні та європейські стандарти, закладені в основу формування об'єктивного, добросовісного та неупередженого правосуддя. Урахування міжнародних рекомендацій в процесі реформування інституту судової влади передбачає, у тому числі, удосконалення процедури кар'єрного просування суддів шляхом створення механізму кваліфікованої оцінки їх спроможності здійснювати свої повноваження на необхідному рівні. У зв'язку із цим дослі-

дження проблеми формування суддівського корпусу є вкрай актуальним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогоднішній день проблемам судового управління та судово-правової реформи приділили свої наукові праці такі українські вчені як: Я. Зейкан, Н. Квасневська, О. Костенко, К. Легких, С. Обрусна, І. Шицький та інші. При цьому особливості формування суддівського корпусу після прийняття у 2016 році Закону України «Про судоустрій і статус суддів» майже не стають предметом наукових розвідок, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

**Мета статті.** Метою статті є розгляд особливостей функціонування системи кар'єрного просування суддів, дослідження зарубіжної практики формування суддівського корпусу, а також визначення перспективних напрямків удосконалення процесу відібрання претендентів на посаду судді в світлі реформування судової системи.

**Викладення основного матеріалу.** Пріоритетними завданнями розбудови правової та демократичної держави є формування нормативної бази та розробка сучасних проектів, спрямованих на створення ефективного суддівського врядування, що сприяло би підвищенню рівня незалежності суддів від інших гілок влади. Передбачення у системі судоустрою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ) як постійно діючого органу, основним завданням якого стало унормування процедури формування суддівського корпусу, дещо спростило проблему здійснення кваліфікованого відбору суддів. У першу чергу, це пов'язано із перерозподілом функцій та забезпеченням прозорості проведення конкурсу на заміщення вакантних посад суддів претендентами, що значно знизило рівень потенційних корупційних загроз, втрати об'єктивності судового розгляду

та лобіювання суддями при виконанні службових обов'язків власних інтересів.

Продовженням реформування стало передбачення у ст. 87 нового (наразі – чинного) Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» Громадської ради доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання [2]. Позитивним аспектом такої новели стало те, що фінансування роботи Громадської ради доброчесності відбувається не за рахунок державних коштів, а сама рада діє на волонтерських засадах, незалежно від ВККСУ.

Що стосується фінансування Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, вивчення останніх звітів з 2011 по 2018 рік щодо розподілу видатків Державного бюджету України на забезпечення діяльності Комісії, викладених на офіційному сайті органу, дозволило встановити, що у 2011 році загальна сума видатків склала 84528,6 тис. грн.; у 2012 році загальна сума склала 126166,1 тис. грн.; у 2013 році загальна сума склала 119138,9 тис. грн.; у 2014 році загальна сума склала 102850,2 тис. грн.; у 2015 році загальна сума склала 60882,2 тис. грн.; у 2016 році сума видатків загального фонду склала 58754,6 тис. грн.; сума видатків спеціального фонду склала 14770 тис. грн.; у 2018 році сума видатків загального фонду склала 244869,4 тис. грн., сума видатків спеціального фонду склала 20382,9 тис. грн. [3].

Отже, наведені цифри свідчать про те, що щорічно із державного бюджету витрачаються значні кошти на організацію діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, *питання доцільності функціонування якої залишається відкритим через низку таких факторів як:* 1) ВККСУ здійснює рекомендаційну функцію в процесі формування суддівського корпусу, що підтверджується положенням ст. 36 Закону України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про вищу раду правосуддя» [4] (далі – ВРП). До цього ж треба також додати, що зі змісту ст. 3 вказаного нормативно-правового акту саме до повноважень ВРП входить внесення подання про призначення судді на посаду, а також формування складу ВККСУ; 2) створення складного механізму перевірки судді на відповідність потенційній посаді, що делеговано різним організаціям та органам судової влади значно гальмує процес призначення та переведення суддів,

що має наслідком нестачу кадрів та перевантаження окремих судів. Є підстава вважати, що вказана процедура спрямована на встановлення прозорості кадрового відбору та зниження корупційних ризиків (шляхом підвищення рівня публічності проведення конкурсного відбору), обмеження дискреції Вищої ради правосуддя в процесі прийняття рішень тощо. Однак, штучне розширення системи перевірки якості знань, яке потребує залучення додаткового фінансування свідчить про невідповідність запроваджених новацій потребам, передбаченим судовою реформою.

Фактична завантаженість ВККСУ, яка зумовила пролонгацію процесу призначення та переведення на посаду суддів через тривале очікування рекомендацій за результатами конкурсу поставила під сумнів доцільність передбаченого способу оптимізації органів формування суддівського корпусу, у тому числі – шляхом створення єдиного органу з об'єднаними повноваженнями, яким стало ВККСУ в межах забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів, що було закладено у план дій Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, яка нині втратила чинність.

У зв'язку із цим, у 2019 році міжнародні та українські експерти склали Звіт про результати оцінювання Розділів I-IV Плану дій щодо реалізації положень вказаної Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, у тому числі – в частині забезпечення незалежності, безсторонності та неупередженості суддів, оптимізації суддівського врядування та системи кар'єрного просування суддів, а також підвищення професійного рівня суддів. У звіті вказується на наявність підстав для міркувань про те, чи буде ефективним реформування всієї системи суддівського врядування шляхом об'єднання повноважень деяких існуючих інституцій та наділення ВРП, в якій домінують судді, і яка вже має повноваження із забезпечення незалежності суддів, а також з формування суддівського корпусу, включаючи відбір, призначення, оцінювання та підготовку суддів, додатковими повноваженнями. З іншого боку, в Україні продовжують діяти ВККСУ і органи суддівського самоврядування, передбачені Конституцією [6].

У 2021 році в чинній Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 2021 року

№ 231/2021 нездійснення Вищою кваліфікаційною комісією суддів України своєї діяльності та неможливість відновлення її роботи без удосконалення законодавства було визначено як одну із основних проблем, які зумовлюють необхідність подальшого удосконалення організації функціонування судової влади та здійснення правосуддя [1]. Друга із викладених проблем – недобросесність окремих суддів, працівників органів та установ судової влади, випадки толерування корупційних проявів [1] поставила під сумнів як доцільність створення ВККСУ (через невиконання/неналежне виконання обов'язку зі встановлення відповідності претендента на посаду судді, який, відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» має відповідати таким критеріям як: компетентність (професійна, особиста, соціальна тощо); професійна етика; добросесність [2]), так і якість роботи Громадської ради добросесності.

Розгляд суддівської практики у сфері формування суддівського корпусу останніх років також підтвердив відсутність системності в роботі ВККСУ, у тому числі – частковий перерозподіл пріоритетів із удосконалення процедури проведення оцінювання якості знань претендентів на посаду судді на сприяння та підтримку розвитку міжнародних ініціатив. Не дивлячись на те, що міжнародна співпраця є одним із основних способів забезпечення перспективи удосконалення системи кар'єрного просування суддів, а також потенційного запровадження новітніх технологій, спрямованих на розвантаження Комісії (зокрема, мова йде про інтеграцію штучного інтелекту як засобу оцінювання претендентів), є підстава вважати більш логічним віддання переваги виконанню актуальних на сьогоднішній день завдань. Такими завданнями можуть бути перегляд процедури оцінювання якості знань претендентів на посаду судді, перевірки їх на добросесність, а також створення більш сучасних форм запобігання корупційним ризикам шляхом підвищення рівня прозорості судового розгляду.

ВККСУ і ВРП і на сьогодні мають велике навантаження. Так, станом на 1 серпня 2019 року ВККСУ оцінила лише половину суддів, які повинні пройти процедуру оцінювання. У липні-серпні 2019 року ВККСУ оголосила кілька великих конкурсів на заміщення посад у судах, включаючи місцеві та апеляційні суди. Інші процедури, ініційовані ВККСУ, також необхідно завершити. Тому ліквідацію цього органу

слід розглядати в контексті вищезгаданих процесів [6]. Враховуючи вказане, можна підсумувати, що основною причиною виникнення питання щодо доцільності існування ВККСУ як самостійного органу на сьогоднішній день є невідповідність покладених на Комісію завдань та очікуваних результатів реаліям, які відбуваються в судовій системі.

Таким чином, результат, спрямований на оптимізацію суддівського врядування, у т.ч. – шляхом створення єдиного органу суддівського врядування з об'єднаними функціями і повноваженнями кількох інституцій, було частково досягнуто (50%) – зокрема, у частині, що стосується визначення повноважень ВРП на конституційному рівні. Ідея зробити судове управління більш ефективним, а повноваження і компетенції більш сконцентрованими задля уникнення дублювання функцій та прогалин обговорювалася на різних заходах та в експертних звітах за результатами аналізу практики ЄС та інших країн і стандартів. Актуальним є використання досвіду і моделі країн ЄС, наприклад, Вищої ради магістратури Португалії (Conselho Superior da Magistratura), яка уповноважена призначати суддів, вирішувати питання кар'єрного просування, здійснювати дисциплінарні провадження, надавати юридичні висновки щодо законопроектів. Закон про ВРП дозволяє їй створювати в межах своєї структури органи для здійснення своїх повноважень, і перелік цих повноважень не є вичерпним в Конституції України [6]. Отже, розподіл, а також часткове дублювання повноважень із оцінки якості знань різним органам системи судоустрою України, навіть із урахуванням умовного зниження кількості потенційних корупційних ризиків та загроз, не відповідає основній меті судової реформи, яка полягає у вирішенні проблеми нестачі суддів та їх надмірного навантаження.

Таким чином, інтеграція ВККСУ до ВРП здається логічною і послідовною. Вона дозволить об'єднати повноваження з відбору та призначення суддів у межах однієї установи (ВРП) відповідно до рекомендацій європейських інституцій, що працюють в сфері забезпечення незалежності суддів і верховенства права. Одним із ключових аспектів у цьому питанні буде склад такого органу – більшість мають складати судді, які обираються іншими суддями. Якщо цей орган задовольнятиме таку умову про більшість суддів у його складі, його можна було б вважати адекватним інструментом здійснення суддівського самоврядування [6].



На наш погляд, інтеграція ВККСУ до ВРП не може розглядатись як альтернатива та спрощення процесу відбору претендентів на посаду судді. Збереження повноважень ВККСУ, а також алгоритму оцінки у його повному обсязі лише «de jure» буде свідчити про відхід від сталих процедур, «de facto» на практиці всі питання залишаться відкритими. Враховуючи вказане, доцільним є розгляд зарубіжного досвіду вирішення кадрових проблем у судочинстві з метою інтеграції позитивного зарубіжного досвіду в національну практику.

Відтак, в Нідерландах добір суддів здійснюється за наступними вимогами: 1) кандидат повинен мати вищу юридичну освіту; 2) досвід роботи за юридичною спеціальністю не менше двох років після закінчення університету (не обов'язково в рамках судової системи, можливо, в якості адвоката. Схожа система Нідерландів під час добору кадрів на посаду судді з українським законодавством саме в частині перевірки аналітичних здібностей, пізнання в області права, здатність приймати рішення, комунікативні навички та моральні якості [7, с. 337]. Головним органом, що здійснює атестацію претендентів на посаду, є Національний комітет з відбору суддів. До складу Комітету входять дванадцять членів, шість суддів і шість осіб, які працюють за межами судової системи (один представник прокуратури, один адвокат і ще чотири людини) [8, с. 112]. В Іспанії відбір суддів здійснюється також тільки з числа осіб, які мають вищу юридичну освіту. Головним органом, що опікає суддівську школу, є Генеральна рада судової влади. Голова Верховного суду Іспанії також головує і в даному органі. Кваліфікаційні іспити здійснюються за участь навіть пересічних громадян. Досвід та практика Іспанії в цілому теж непогані, де такі функції здійснює Генеральна Рада судової влади суддів Іспанії [8, с. 112]. Отже, в країнах дещо більш персоніфікований склад комісій, які займаються оцінюванням претендентів на посаду судді. Обов'язкова участь у Нідерландах адвоката та прокурора відтворює принцип змагальності судочинства, що є актуальним з огляду на те, що забезпечення змагальності закладено в основу судової реформи, у тому числі тієї, що триває у нашій державі.

Необхідно відмітити, що французька судова система є ще більш складною, ніж національна. Це можна пояснити декількома факторами: по-перше, система судоустрою Франції є більш розгалуженою та багатоступеневою, що пояснює розширений кадровий склад та потенцій-

ну можливість забезпечити більш якісну підготовку претендентів на посаду судді; по-друге, французька система є більш «відкритою», що забезпечується залученням до судового процесу представників інших професій, які не мають суддівського досвіду; по-третє, французька судова система є більш публічною, на відміну від української. Всі три фактори вказують на необхідність забезпечення нормального функціонування судів всіх рівнів, що зумовлює більш тривалий процес підготовки та перевірки якості знань. В Україні завдання із підготовки суддів покладене на Національну школу суддів України.

Судова система Італії схожа з вітчизняною, оскільки охоплює три ланки – суди конституційної, загальної та спеціальної юрисдикції. Відбір на посаду судді в Італії здійснюється на конкурсній основі. Конкурс на заміщення суддівських посад проводиться під керівництвом Вищої ради суддів (C.S.M.) за сприяння Міністерства юстиції. Конкурсна державна експертиза для суддів та прокурорів складається з трьох письмових іспитів (з цивільного, кримінального та адміністративного права) та усного іспиту з основних правових питань (див. Статтю 123 ter статуту, що регулює судову систему). Конкурс на посаду суддів очолює Експертна комісія, призначена Вищою радою, що очолюється суддею касаційного суду. Вона складається з двадцяти двох суддів апеляційного суду та вісьмох професорів з права. Висновок складається на кожного індивідуально, що базується на загальній сумі голосів, наданих кожному кандидату за кожен тест [9]. Отже, є підстава вважати, що спрощення етапності конкурсного відбору за рахунок удосконалення системи оцінювання знань претендента шляхом поглибленого аналізу є більш актуальним, ніж створення декількох органів, які повинні брати участь у кар'єрному просуванні суддів.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, ураховуючи вказане, вважаємо, що останні тенденції, а також загострені політико-економічні умови функціонування держави, свідчать про те, що ліквідація ВККСУ є аргументованим способом оптимізації процедури формування суддівського корпусу. Втім, делегування повноважень щодо обрання та подання для призначення претендентів на посаду судді виключно Вищій раді правосуддя також є недоцільним як через завантаженість вказаного органу, так і через необхідність дотримання принципів

прозорості та об'єктивності кадрового відбору. В цьому контексті доцільним вирішенням проблеми може стати створення при ВРП спеціальної комісії, яка буде наділена схожими із ВККСУ повноваженнями, але передбачати спрощений механізм перевірки претендентів на посаду. Доцільним може бути включення до складу кваліфікаційної комісії представників громадськості, публічних діячів, авторитетних вчених тощо, які у тому числі – виконуватимуть функції і Громадської ради доброчесності. Наведені пропозиції сприятимуть оптимізації системи правосуддя та прискорять формування суддівського корпусу без втрати якості оцінювання претендентів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки, затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text> (дата звернення: 10.01.2023)
2. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 10.01.2023)
3. Вища кваліфікаційна комісія. Статистика. URL: <https://vkksu.gov.ua/statistics> (дата звернення: 10.01.2023)
4. Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про вищу раду правосуддя». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text> (дата звернення: 10.01.2023)
5. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 (втратила чинність на підставі Указу Президента України «Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки» від 11 червня 2021 року № 231/2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015#Text> (дата звернення: 12.01.2023)
6. Оцінювання Стратегії реформування судоустрою судочинства та суміжних правових інститутів і Плану дій на виконання положень Стратегії на 2015-2020 роки. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5fd/c8a/546/5fdc8a546d468923017123.pdf> (дата звернення: 05.01.2023)
7. Скомороха Л. Питання професійно-психологічного добору кандидатів на посади суддів в Україні та міжнародний досвід. *Право України*. 2012. № 11-12. С. 336–348.
8. Федорчук А. Імплементация зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання правового статусу суддів. *Підприємництво, господарство і право*. № 8. 2019. С. 110-118.
9. Baschiera, Marinella. Introduction to the Italian Legal System. The Allocation of Normative Powers: Issues In Law Finding. *International Journal of Legal Information*: Vol. 34: Iss. 2. 2016. Article 10.

### Бабко В.В. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ КАР'ЄРНОГО ПРОСУВАННЯ СУДДІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглядаються особливості системи кар'єрного просування суддів в Україні та окремих зарубіжних країнах (проаналізовано практику Нідерландів, Іспанії, Франції та Італії). Вказується, що початково створення у системі судоустрою Вищої кваліфікаційної комісії суддів України як постійно діючого органу, основним завданням якого стало унормування процедури формування суддівського корпусу дещо спростило проблему здійснення кваліфікованого відбору потенційних суддів. Функціонування Вищої кваліфікаційної комісії суддів спрямоване на забезпечення прозорості кадрового відбору та зниження корупційних ризиків (шляхом підвищення рівня публічності проведення конкурсного відбору), обмеження дискреції Вищої ради правосуддя в процесі прийняття рішень тощо. Однак, штучне розширення системи перевірки якості знань, яке потребує залучення додаткового фінансування свідчить про невідповідність запроваджених новацій потребам, передбаченим судовою реформою. Основною причиною виникнення згодом питання щодо доцільності існування Комісії як самостійного органу є невідповідність покладених на Комісію завдань та очікуваних результатів реаліям, які відбуваються в судовій системі.

Підсумовується, що ліквідація Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є аргументованим способом оптимізації процедури формування суддівського корпусу. Доцільною альтернативою визнано створення при Вищій раді правосуддя спеціальної комісії, яка буде наділена схожими із Вищою кваліфікаційною комісією суддів України повноваженнями, але передбачати спрощений механізм перевірки претендентів на посаду. Аргументовано доведено актуальність та своєчасність рішення про включення до складу кваліфікаційної комісії представників громадськості, публічних діячів, авторитетних вчених тощо, які у тому числі виконуватимуть і функції Громадської ради доброчесності.

**Ключові слова:** суддівський корпус, відбір та оцінювання суддів, система кар'єрного просування, зарубіжний досвід, судова система, реформування, правосуддя, суддя.

### Babko V.V. IMPROVEMENT OF THE JUDGES' PROMOTION SYSTEM: NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE

The article examines the peculiarities of the system of career advancement of judges in Ukraine and some foreign countries (the practice of the Netherlands, Spain, France, and Italy is analyzed). It is indicated that the initial

creation in the judicial system of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine as a permanent body whose main task was to standardize the procedure for forming the judicial corps somewhat simplified the problem of qualified selection of potential judges. The functioning of the High Qualifications Commission of Judges is aimed at ensuring the transparency of personnel selection and reducing corruption risks (by increasing the level of publicity of competitive selection), limiting the discretion of the High Council of Justice in the decision-making process, etc. However, the artificial expansion of the knowledge quality control system, which requires the involvement of additional funding, indicates the inconsistency of the introduced innovations with the needs provided for by the judicial reform. The main reason for the question of the expediency of the existence of the Commission as an independent body is the inconsistency of the tasks assigned to the Commission and the expected results with the realities that occur in the judicial system. It is concluded that the liquidation of the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine is a well-argued way of optimizing the procedure for forming the judicial corps. The creation of a special commission under the High Council of Justice, which will be endowed with powers similar to the High Qualification Commission of Judges of Ukraine, but provide for a simplified mechanism for checking applicants for the position, is recognized as a viable alternative. The relevance and timeliness of the decision to include members of the qualifying commission of public representatives, public figures, authoritative scientists, etc., who will also perform the functions of the Public Integrity Council, have been argued.

**Key words:** judicial corps, selection and evaluation of judges, system of career promotion, foreign experience, judicial system, reformation, justice, judge.