

Аналітична довідка

# ВІДБІР СУДДІВ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ МІЖНАРОДНИХ ЕКСПЕРТІВ

## РЕЗЮМЕ

У цій аналітичній доповіді проаналізовано український досвід залучення міжнародних експертів у комісії з відбору суддів до різних судів та органів суддівського самоврядування.

Участь міжнародних експертів у перевірці кандидатів на посади у Вищому антикорупційному суді (ВАКС) стала серйозним проривом для суддівської реформи. Такий підхід значно підвищив рівень доброчесності у призначеннях суддів до ВАКС, що зробило цю процедуру відбору найуспішнішою в сучасній історії України. Відтоді в Україні склалася практика залучення незалежних міжнародних експертів у процес відбору в судовій та інших сферах. На жаль, останнім часом з'явилися заклики відійти від цього стандарту й повернутися до процесу відбору суддів та інших посадових осіб без участі міжнародних експертів.

У цій аналітичній доповіді пропонуються рекомендації щодо майбутньої участі міжнародних експертів у комісіях відбору в контексті євроінтеграції України та розвитку верховенства права.

## АВТОРИ:

**Михайло Жернаков**  
Виконавчий директор  
Фундації ДЕЮРЕ

**Карина Гасимова**  
Адвокаційна менеджерка  
Фундації DEJURE

**Нестор Барчук**  
Менеджер з міжнародних зв'язків  
Фундації DEJURE

## РЕЦЕНЗЕНТИ:

**Георгій Папуашвілі**  
Професор права, колишній член  
Венеціанської комісії (2007-2015),  
колишній голова Конституційного  
суду (2006-2016), міністр юстиції  
(2004-2005) Грузії

**Тетяна Шевчук**  
керівниця напряму  
міжнародних відносин Центру  
протидії корупції

## ВСТУП

Протягом останнього десятиліття після Революції Гідності, українська судова система безуспішно намагається подолати системні виклики, та **стабільно**<sup>1</sup> опиняється на останніх місцях у опитуваннях за рівнем довіри серед українських інституцій. Згідно з дослідженням «Судовий індекс»<sup>2</sup> 2024 року довіра бізнесу до судової системи залишається на критично низькому рівні з оцінкою 2,19 бала з 5. Корупція та хабарництво незмінно належать до основних факторів, що підривають довіру до судової системи. Недостатній рівень доброчесності у судовій владі не лише шкодить репутації України, а й **призводить**<sup>3</sup> до значних економічних втрат – за наявними оцінками, Україна через брак верховенства права щороку втрачає від 8% до 23% ВВП на душу населення на рік, що становить від 14,8 мільярдів до 40,9 мільярдів доларів США.

### НА ВАШУ ДУМКУ, ЯКИМИ МОЖУТЬ БУТИ ОСНОВНІ ЧИННИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА НЕДОВІРУ ДО СУДОВОЇ СИСТЕМИ?

(у %; респонденти могли обрати будь-яку кількість відповідей)



Опитування було проведене у період з 8 по 15 грудня 2023 року за фінансової підтримки National Endowment for Democracy (NED). Зміст цієї публікації є виключно відповідальністю Фондації DEJURE і в жодному разі не відображає позицію NED.

DEMOCRACY  
JUSTICE  
REFORMS



National Endowment  
for Democracy  
*Supporting freedom around the world*

### [Оновлені дані станом на 2025 рік<sup>1</sup>](#)

Незалежність судової влади вважається наріжним каменем у встановленні верховенства права й ефективного правосуддя. Однак у перехідних демократіях на зразок України надання судовій системі самоврядування до її ретельного очищення й реформи призводить до зворотних результатів. В Україні цей підхід було застосовано у 2016 році, коли повноваження ухвалювати рішення щодо суддів перейшли від політичних суб'єктів до автономних органів суддівського врядування, не вирішивши при цьому проблеми системної корупції та етики. На це рішення

<sup>1</sup> <https://dejure.foundation/en/60-of-ukrainians-do-not-trust-the-supreme-court-and-prioritise-judicial-system-renewal-survey/>

<sup>2</sup> <https://eba.com.ua/en/elektronnyj-sud-pokrashhyv-efektyvnist-rozglyadu-sudovyh-sprav-doslidzhennya-eva/>

<sup>3</sup> <https://rubryka.com/2024/03/28/riven-verhovenstvo-prava/>

<sup>4</sup> <https://dejure.foundation/mizhnarodni-eksperty-braty-uchast-u-doborah-suddiv-i-v-suddivski-organy/&sa=D&source=editors&st=1738920642729596&usg=AOvVaw1L96kcD8UifaylwKY1LvZJ>

вплинули [стандарти](#)<sup>4</sup> Ради Європи, розроблені в інший час для інших систем. Внаслідок цього судова система стала менш підзвітною, але продовжувала працювати попри особисту залежність і недоброчесність багатьох суддів.

Основне питання полягає у хронології та послідовності реформ. Хоча автономність судової влади — це важлива мета, таке передчасне її запровадження в не реформованій системі дозволило зберегти корупційні практики. Органи суддівського врядування, такі як [Вища рада правосуддя \(ВРП\)](#)<sup>5</sup> та Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС)<sup>6</sup>, мали б контролювати доброчесність і підзвітність суддів, а натомість погіршили наявні проблеми. Не реформовані ВРП і ВККС уможливили системну корупцію в поєднанні з низькою підзвітністю. Для підвищення ефективності судової реформи у 2016 році було вирішено створити Громадську раду доброчесності (ГРД), незалежний громадський орган, який допомагав би ВККС з оцінкою суддів та добором кандидатів на посади в судах. На жаль, у 2016–2019 роках ВРП і ВККС не враховували висновки ГРД й маніпулювали процесами кваліфікаційного оцінювання. Через це недоброчесні судді залишились на посадах, а оцінювання не пройшли лише 4% суддів. Крім того, зі 192 суддів, призначених до [Верховного Суду](#)<sup>7</sup>, щодо майже 25% ГРД надала висновки про невідповідність критеріям доброчесності та професійної етики. Таким чином ці органи, до складу яких входили члени з сумнівною доброчесністю, противились суттєвим змінам у системі й підтримували ті самі проблеми, які мали б розв'язати.

Досвід України, як і інших [країн](#)<sup>8</sup> Центральної та Східної Європи, показує, що якщо можливість самоврядування надається судовій системі без належних етичних стандартів та прозорості, воно сприяє закріпленню статус-кво, а не веде до трансформації. Такий результат не лише підриває довіру громадськості до судів, а й перешкоджає ключовій меті судової реформи: системному очищенню й оновленню.

Щоб реалізувати справжню реформу, критично важливо зосередитися насамперед на оновленні судової влади шляхом ретельної перевірки та структурних змін, перш ніж надавати їй автономію. Самоврядування є ефективним лише в системах, де судді дотримуються високих етичних стандартів і віддано служать загальному благу. Без такого фундаменту судова автономія може стати інструментом, яким користуються для корисливих інтересів, а не для сприяння прогресу.

## УСПІШНЕ ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ЕКСПЕРТІВ ДО ВІДБОРУ СУДДІВ ВАКС

Після Революції Гідності 2014 року Україна почала розвивати нову антикорупційну інфраструктуру. За підтримки міжнародних партнерів у країні було створено Національне антикорупційне бюро (НАБУ), незалежний орган, який займається розслідуванням топових

<sup>4</sup> <https://dejure.foundation/en/european-standards-for-the-judiciary-and-how-they-should-be-applied/>

<sup>5</sup> <https://vrpfails.dejure.foundation/en>

<sup>6</sup> <https://dejure.foundation/en/high-council-of-justice-2-0-reboot-analysis-of-competitive-selection-for-vacant-positions-and-evaluation-of-the-current-members/> and <https://dejure.foundation/en/4-years-2-laws-16-members-how-the-new-composition-of-the-high-qualification-commission-of-judges-of-ukraine-was-selected/>

<sup>7</sup> <https://dejure.foundation/en/establishment-of-the-new-supreme-court-key-lessons/>

<sup>8</sup> <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/global-solutions-local-damages-a-critical-study-in-judicial-councils-in-central-and-eastern-europe/CDEF5A8EA2FEA3FE4B843060F145A4B2>

корупційних справ. Ця реформа також передбачала створення Вищого антикорупційного суду (ВАКС), який мав відповідати найвищим стандартам правосуддя й забезпечувати неупереджений, незалежний розгляд корупційних справ. Для досягнення цієї мети, вперше в історії України, шість міжнародних незалежних експертів призначили в орган, завданням якого було проаналізувати доброчесність кандидатів на посади суддів – Громадську раду міжнародних експертів (ГРМЕ). Створення ГРМЕ стало безпрецедентним кроком, який унеможливив вплив української влади та зацікавлених осіб на відбір суддів ВАКС. Венеційська комісія [схвалила](#)<sup>9</sup> цей підхід і рекомендувала застосовувати його як ключову гарантію незалежності судової влади.

Експерти ГРМЕ мали право вето на призначення сумнівних кандидатів. Така процедура відбору стала не лише гарантією незалежного і неупередженого відбору суддів, але й потенційним запобіжником, який забезпечував би доброчесність призначених суддів. Зрештою експерти ГРМЕ продемонстрували [зразкову роботу](#)<sup>10</sup> у відборі суддів ВАКС. Цей підхід створив унікальне вікно можливостей для судової реформи.

Таким чином, завдяки участі ГРМЕ у процедурі відбору, у ВАКС не було обрано жодного судді, щодо доброчесності якого були б серйозні сумніви. Це суттєвим чином вплинуло на роботу ВАКС. Зокрема, влітку 2024 року ВАКС [ухвалив](#)<sup>11</sup> 200-тий вирок за менш ніж п'ять років роботи. Для порівняння, за менш ніж чотири роки до створення ВАКС було ухвалено лише 39 вироків у справах щодо топ корупції. Різниця полягає не лише в кількості; історія ВАКС є<sup>12</sup> практичним доказом того, що справжня трансформація судової системи та боротьба з топ корупцією в Україні можливі.

## НЕДОЛІКИ ЗМІШАНИХ КОМІСІЙ

Після успішного відбору суддів ВАКС залучення міжнародних експертів у конкурсні комісії потрібно було запровадити у всій судовій системі. Враховуючи, що попередні склади як ВРП, так і ВККС, виявились нездатними забезпечити ефективне суддівське врядування, було ухвалено рішення реформувати ці органи за участі міжнародних експертів. Україна зобов'язалася провести цю реформу в рамках [угоди](#)<sup>13</sup> з Міжнародним валютним фондом (МВФ).

Через надзвичайну ефективність у недопуску кандидатів з низьким рівнем доброчесності та здатність системи опиратися будь-якому зовнішньому впливу, політичні органи влади вирішили застосувати альтернативний варіант – змішані комісії, ефективність яких була дещо нижчою. Такі комісії складаються з трьох українських суддів і трьох міжнародних експертів, при цьому вирішальний голос – за останніми. Попри те, що змішана модель є покращенням у порівнянні з попередніми процесами, які повністю контролювали внутрішні суб'єкти, вона значно поступається повністю міжнародній ГРМЕ.

Включення українських суддів до складу змішаних комісій суттєво зашкодило ефективності

<sup>9</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)020-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)020-e)

<sup>10</sup> <https://dejure.foundation/en/formation-of-the-hac-how-38-judges-were-selected-among-343-candidates/>

<sup>11</sup> <https://antac.org.ua/news/200-vyroviv-shchodo-topkoruptsii-zvit-tspk-za-lypen/>

<sup>12</sup> <https://antac.org.ua/en/news/the-most-high-profile-corruption-cases-in-the-hacc-meetings-and-decisions-in-cases-against-mps-officials-and-judges/>

<sup>13</sup> [https://mof.gov.ua/storage/files/Memo\\_IMF.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Memo_IMF.pdf)

процесу. Попри участь міжнародних експертів, українським суддям часто вдавалося вплинути на процес ухвалення рішень, що призводило до добору кандидатів з низьким рівнем доброчесності. Хоча надання права вирішального голосу міжнародним експертам мало б мінімізувати такі ризики, цього виявилось недостатньо, щоб повністю компенсувати вплив місцевих членів комісії.

Наприклад, під час процесу відбору до ВРП Етичною радою, кілька кандидатів, щодо доброчесності яких існували обґрунтовані сумніви, успішно пройшли перевірку, в той час як відома суддя-викривачка [не пройшла](#)<sup>14</sup>. Через те, що змішана модель покладається на консенсус між членами комісії, результати часто не настільки ефективні, як мали б бути. У контексті, коли системна корупція глибоко вкорінена, ключове значення мають рішучі дії та безкомпромісні стандарти доброчесності. Змішана модель виявилася нездатною послідовно забезпечувати належні результати, що лише підкреслює необхідність надійнішого підходу до відбору суддів.

Такий підхід гарантував би, що участь міжнародних експертів забезпечує відбір гідних, професійних кандидатів. Діючи незалежно й поза зовнішнім впливом, міжнародні експерти попередньо визначають чи є сумніви щодо доброчесності кандидата. Наступний етап - спільне засідання з ВККС, але лише після цієї незалежної перевірки.

Однак у змішаній моделі ситуація зворотна – міжнародні експерти спочатку проводять обговорення з українськими представниками. На жаль, це часто призводить до пошуку компромісу між високими стандартами, яких дотримуються міжнародні експерти, та особистими інтересами учасників не реформованої судової системи.

Вади цієї моделі ускладнюються тим, що членів конкурсних комісій призначає не реформований і дискредитований орган суддівського самоврядування – Рада суддів України (PCY).

У минулому PCY вже призначала в Етичну раду кандидатів, доброчесність яких викликала [серйозні сумніви](#)<sup>15</sup>. Що стосується Конкурсної комісії з відбору членів ВККС, PCY пішла ще далі – призначила кандидатів, [не проводячи жодних значущих перевірок доброчесності](#)<sup>16</sup>, чим продемонструвала навмисну зневагу до процесу відбору.

Підхід Ради суддів до використання своєї квоти у змішаних комісіях вказує на те, що цей орган, імовірно, і далі призначатиме в ці комісії кандидатів з сумнівним рівнем доброчесності. Крім того, її дії в процесі судової реформи продемонстрували, що вона послідовно представляє інтереси старих еліт у системі.

Те, що Рада суддів не виконує своїх основних обов'язків, а натомість працює в інтересах окремих осіб – не дивно. Її голова [Богдан Моніч](#)<sup>17</sup> відомий [близькими зв'язками](#)<sup>18</sup> з [Павлом Вовком](#)<sup>19</sup>, сумнозвісним головою Окружного адміністративного суду Києва, та з Андрієм Портновим, колишнім заступником голови адміністрації Януковича.

<sup>14</sup> <https://dejure.foundation/en/y769m49521-judicial-reform-on-the-brink-of-disaster/>

<sup>15</sup> <https://dejure.foundation/en/ur2ffbiv1-the-council-of-judges-has-delegated-four/>

<sup>16</sup> <https://drive.google.com/file/d/1lz0AlwsFfnRkGp0HdgTKYhRWwp5dxVnv/view>

<sup>17</sup> <https://dejure.foundation/en/28jebk3uh1-the-council-of-judges-purposefully-delay/>

<sup>18</sup> <https://dejure.foundation/en/exam-failed-the-hqcj-did-not-pass-the-trial-by-vovk/>

<sup>19</sup> <https://www.usip.org/sites/default/files/2023-02/20230217-elite-capture-corruption-security-sectors.pdf>

<sup>20</sup> <https://provaly-rady-suddiv.webflow.io/failures-of-the-council-of-judges>

<sup>21</sup> <https://dejure.foundation/en/the-office-of-the-president-and-cabinet-of-ministers-continue-to-push--court-to-replace-the-dack/>

[Факти біографії](#)<sup>20</sup> членів різних конкурсних комісій, призначених РСУ, вражають не менше. Один з таких прикладів – Володимир Сіверін, який нібито здійснював тиск на підлеглих, порушував антикорупційне законодавство й ухвалював рішення у резонансних справах всупереч вимогам закону. Ще один приклад – призначення Ярослава Романюка в Дорадчу групу експертів. Романюк – колишній голова Верховного Суду часів Януковича, який підтримав репресивні закони 16 січня 2014 року. Так само призначили, зокрема, Володимира Кузьменка, так званого «суддю Майдану», який фігурує на «плівках Вовка». Враховуючи, яких кандидатів делегує РСУ, їхня участь у процедурах відбору очевидно шкодить судовій реформі. Тому, незалежно від моделі міжнародних комісій, РСУ з цього процесу слід виключити.

Попри те, що РСУ неодноразово перешкоджала судовій реформі, захищала корумпованих суддів і допускала інші значні помилки, вона й досі відіграє роль у призначенні кандидатів до ключових конкурсних комісій. Навіть у запропонованій процедурі формування нового Вищого адміністративного суду лунали заклики створити [змішану комісію](#)<sup>21</sup>, що складалася б з трьох міжнародних експертів і трьох, призначених РСУ – що викликає занепокоєння.

Хоча в судовій реформі було кілька відносно успішних прикладів роботи змішаних комісій – як-от Дорадча група експертів, яка перевіряє кандидатів до Конституційного суду – поточні результати роботи змішаної моделі вказують на те, що вона все ж тяжіє до компромісу. Це дозволило сумнівним постатям зберегти посади в судовій системі, ставлячи під питання ефективність новостворених установ. Такі компроміси неприйнятні, коли в Україні з'явилося унікальне вікно можливостей для судової реформи, тісно пов'язане з процесом євроінтеграції.

Успіх як судової реформи, так і євроінтеграції, має для України екзистенційне значення. Щоб це забезпечити, країна має повернутися до моделі відбору, де оцінку доброчесності проводить комісія, що повністю складається з незалежних міжнародних експертів. Цей підхід вже довів свою ефективність в очищенні й оновленні суддівського корпусу й залишається єдиним життєздатним варіантом на майбутнє.

Цю ідею також підтримує й українське суспільство. Наприклад, за результатами опитування у серпні 2021 році українці найменше [довіряють](#) при відборі суддів самим суддям та політикам.

## ВІДБИРАТИ СУДДІВ МАЮТЬ:



Напередодні конкурсу до Конституційного Суду за оновленою процедурою у березні 2023 року більше 51% українців [вважають](#), що незалежні міжнародні експерти повинні мати право переважного голосу в доборі суддів КСУ.

## ХТО ПОВИНЕН МАТИ ПЕРЕВАЖНИЙ ГОЛОС ПІД ЧАС ДОБОРУ СУДДІВ КСУ?



## ЗАКІНЧЕННЯ ТЕРМІНУ ПЕРЕБУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЕКСПЕРТІВ У КОНКУРСНИХ КОМІСІЯХ

Хоча і склад, і результати «змішаних» комісій далеко не досконалі, існує і значно гірша альтернатива. Участь міжнародних експертів у цих комісіях поступово добігає кінця. А на зміну їм у конкурсних комісіях прийдуть не реформовані українські органи влади та їхні делегати.

Окрім [одіозної](#)<sup>22</sup> Ради суддів, замість міжнародних організацій членів конкурсних комісій також призначатимуть органи самоврядування прокуратури, адвокатура та науковці-правники. Жодна з цих інституцій ще не пройшла успішної реформи. Наприклад, керівництво Ради адвокатів має зв'язки з [Росією](#)<sup>23</sup>, а З'їзд представників юридичних ВНЗ [обрав до ВРП](#)<sup>24</sup> кандидата, доброчесність якого дуже сумнівна. Їх повернення до формування комісій може призвести до повернення колишніх практик формування органів судової влади «за лаштунками».

Повноваження комісій за участю міжнародних експертів спливають у наступні терміни:

- **Громадська рада міжнародних експертів** (Вищий антикорупційний суд), термін повноважень якої спливає в листопаді 2025 року.
- **Конкурсна комісія** (Вища кваліфікаційна комісія суддів), термін повноважень якої спливає у червні 2025 року
- **Конкурсна комісія** (Служба дисциплінарних інспекторів), термін повноважень якої спливає у жовтні 2030 року.

<sup>22</sup> <https://provaly-rady-suddiv.webflow.io/failures-of-the-council-of-judges>

<sup>23</sup> <https://holka.org.ua/en/kremlivskij-sprut-advokaturi-i-blokada-zakonodavstva-dlya-tot/>

<sup>24</sup> <https://dejure.foundation/en/vvaayh5ou1-the-congress-of-legal-scholars-elected-d/>

- **Етична рада** (Вища рада правосуддя) підпадає під дію положень про припинення роботи в листопаді 2027 року.
- **Дорадча група експертів** (Конституційний Суд України), термін повноважень міжнародних експертів спливає у серпні 2029 року.

Якщо робота міжнародних експертів закінчиться раніше, ніж потрібно, а їхній мандат не продовжать, процес судової реформи в Україні ризикує повернутися у період до 2014 року. Тому **першочерговим завданням має бути подовження участі міжнародних експертів у конкурсних комісіях.**

Крім того, в рамках продовження діяльності міжнародних комісій необхідно створити дві нові комісії, що складатимуться з міжнародних експертів – одну для перевірки Верховного Суду, а іншу – для формування Вищого адміністративного суду. Формування нового Вищого адміністративного суду за участі міжнародних експертів – пряма вимога<sup>25</sup> Міжнародного валютного фонду.

Враховуючи системні проблеми та корупційні ризики у Верховному Суді, Європейська комісія в [останньому звіті](#)<sup>26</sup> також рекомендувала провести тимчасову, але серйозну перевірку доброчесності суддів Верховного Суду за участі міжнародних експертів.

Якщо буде створено ці дві нові комісії для нагляду за реформою Верховного Суду та створення нового Вищого адміністративного суду, в секторі реформи правосуддя України працюватиме принаймні сім комісій за участю міжнародних експертів. У кожній з цих комісій різні повноваження та процедури. За таких обставин вкрай важливо виробити єдиний підхід до їхньої роботи та створити єдину правову базу, яка визначатиме їхні повноваження.

Через політичні й організаційні виклики продовжувати термін повноважень міжнародних експертів щоразу окремо – проблематичний [процес](#)<sup>27</sup>, який потребує багато часу. Ба більше, обмеження участі міжнародних експертів до фіксованої кількості років заохочує політичні органи влади відкладати призначення в суди до закінчення повноважень експертів, що підриває досягнення реформи.

Найбільш сталим рішенням була б прив'язка тривалості роботи міжнародних експертів не до фіксованої кількості років, а до конкретних етапів реформи – а саме досягнення значного прогресу в розвитку верховенства права й очищенні судової системи. Чіткою ознакою успіху могло б бути повне закриття Глави 23 Acquis ЄС, що стосується судової влади й основоположних прав. Щойно цього етапу буде досягнуто, це означатиме, що Україна створила незалежну, доброчесну судову систему, а отже, подальший міжнародний нагляд не є необхідним.

Проте окремі проблеми в певних сферах судової реформи й очищення судової влади можуть

<sup>25</sup> <https://mof.gov.ua/storage/files/IMF-Ukraine%20Letter%20of%20Intent%20and%20Memorandum%20for%20Economic%20and%20Financial%20Policy.pdf> and <https://mof.gov.ua/storage/files/1ukrea2024003-print-pdf.pdf>

and <https://mof.gov.ua/storage/files/1ukrea2024004-print-pdf.pdf>

<sup>26</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1\\_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf)

<sup>27</sup> <https://ti-ukraine.org/en/news/new-law-on-pcie-may-limit-international-experts-powers-when-selecting-hacc-judges/>

<sup>28</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_22\\_7030](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_7030)

<sup>29</sup> <https://dejure.foundation/en/batkivshchyna-and-opzzh-push-to-eliminate-international-experts-from-selection-commissions>

залишитися навіть у після вступу України до ЄС. Щоб подолати ці труднощі, сторонам слід у процесі переговорів домовитися про те, щоб після вступу до ЄС міжнародні експерти ще якийсь час залишалися залученими у процедури відбору. А Європейська комісія має взяти на себе зобов'язання допомогти Україні виправити недоліки в судовій системі та регулярно перевіряти її досягнення відповідно до конкретних показників за допомогою доступних механізмів, зокрема Механізму співпраці та перевірки (Cooperation and Verification Mechanism (CVM)).

Цю процедуру застосовували під час вступу Румунії до ЄС у 2007 році<sup>28</sup>. На жаль, у сферах судової реформи та боротьби з корупцією у Румунії залишилися певні недоліки. Після вступу Румунії до ЄС Єврокомісія регулярно перевіряла її прогрес відповідно до визначених показників. Це робили за допомогою механізму CVM і з наданням рекомендацій, які підтримали б процес реформи. У 2022 році Європейська комісія відзначила значні зусилля Румунії щодо виконання рекомендацій через нове законодавство, політику та інструменти для розвитку судової системи та боротьби з корупцією. Що важливо, через 15 років перебування країни в ЄС, Європейська комісія припинила відстеження цих сфер у Румунії за допомогою механізму CVM.

Подібна процедура могла б допомогти визначити, чи достатній прогрес, досягнутий після вступу до ЄС, для виконання зобов'язань України. І лише коли всіх визначених показників у судовій системі буде досягнуто на задовільному рівні, можна буде відмовитися від участі міжнародних експертів.

## ОПІР ЗАЛУЧЕННЮ МІЖНАРОДНИХ ЕКСПЕРТІВ

За останні 6 років, з моменту запуску ГРМЕ та інших міжнародних комісій, цей ефективний інструмент стикався з неодноразовими спробами дискредитувати участь міжнародних експертів у процедурах відбору.

Примітно, що на початку повномасштабного вторгнення російський диктатор Володимир Путін [заявив](#)<sup>29</sup>, що «незалежного суду в Україні нема», й розкритикував український уряд за те, що він нібито віддає міжнародним організаціям ключовий вплив у відборі на найвищі посади судової гілки.

Майже через три роки народні депутати України від проросійської партії «ОПЗЖ» і принаймні 14 депутатів від правлячої партії [надіслали подання до Конституційного Суду](#)<sup>30</sup>, закликаючи його оцінити конституційність участі міжнародних експертів у формуванні органів державної влади та судової системи. На жаль, це не єдиний випадок, коли нинішня політична верхівка підіграє спробам усунути міжнародних експертів із конкурсних комісій в судовій сфері. Нещодавно урядовці почали відкрито виступати за поступове згортання участі міжнародних експертів у конкурсному відборі суддів. Наприклад, нещодавно віце прем'єрка з питань євроінтеграції Ольга Стефанішина [заявила](#)<sup>31</sup> про плани відмовитися від участі міжнародних експертів у рамках євроінтеграційної дорожньої карти України.

Подібної позиції дотримується й заступниця голови Офісу президента Ірина Мудра. Під час обговорень законопроекту № 12368 щодо створення Вищого адміністративного суду вона [запропонувала](#)<sup>32</sup> обмежити роль міжнародних експертів – забрати вирішальне право голосу і

<sup>30</sup> [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/03\\_428\\_2024.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/03_428_2024.pdf)

<sup>31</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=Cckor7WQ4Hs#t=23m36s>

<sup>32</sup> <https://antac.org.ua/news/nardepy-ta-kabmin-zelenskoho-znovu-namahaiutsia-prosunuty-zakon-pro-kontrolovanyy-sud-na-zaminu-oask/>

знизити їхній статус до дорадчого рівня.

Хоча така позиція сама собою підриває євроінтеграційні зусилля України, депутати від правлячої партії зайшли ще далі. Вони [190 голосами](#)<sup>33</sup> підтримали у першому читанні законопроект № 12368-1, який всупереч вимогам [МВФ](#)<sup>34</sup> та програмі [Ukraine Facility на 2024-2027 роки](#)<sup>35</sup> повністю виключає міжнародних експертів з процесу створення нового адміністративного суду.

Схоже, представники українського уряду рухаються в бік повної відмови від участі міжнародних експертів у конкурсних комісіях у судовій системі, що ставить під загрозу основні цілі такої необхідної судової реформи.

Ті, хто виступає за виключення міжнародних експертів з процесу відбору суддів, зазвичай використовують подібні оманливі аргументи, що базуються на помилкових [уявленнях про судову реформу](#)<sup>36</sup> в Україні. Зокрема у своєму конституційному поданні члени проросійської «Опозиційної платформи» зазначили аргументи, пов'язані з суверенітетом і фінансовими міркуваннями. Нижче наведені основні контраргументи на користь збереження ролі міжнародних експертів в оцінці доброчесності кандидатів на посади в судовій системі.

## 1. Питання збереження суверенітету

Представники політичної та судової влади часто висловлюють занепокоєння, що участь міжнародних експертів у процедурах відбору загрожує суверенітету.

Цей аргумент можна спростувати наступним чином:

### **Усі остаточні рішення приймаються українською суверенною владою.**

Кожна міжнародна комісія створюється обраним народом суверенним українським парламентом. Крім того, конкурсні комісії з міжнародними експертами не ухвалюють остаточних рішень щодо призначення суддів. Їхня основна функція полягає в тому, щоб перевірити, чи відповідають кандидати критеріям доброчесності та професійної етики. Вони проводять перевірку, але не призначають суддів і не ухвалюють жодних остаточних рішень щодо дисциплінарної відповідальності чи звільнення суддів. Останнє слово залишається за Президентом, парламентом або органами суддівського самоврядування.

Водночас цей механізм узгоджується з поглядами громадськості. Майже 41% українців вважають, що міжнародні експерти повинні мати найбільший вплив на відбір суддів, в той час як українських суддів та органи суддівського самоврядування підтримують лише 6,3% населення<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=29972](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=29972)

<sup>34</sup> <https://mof.gov.ua/storage/files/1ukrea2024003-print-pdf.pdf>

<sup>35</sup> <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/ukraine-facility-plan.pdf>

<sup>36</sup> <https://drive.google.com/file/d/1TOLr4XZqcUrJMK9lGpSzT7nUffJxhiYk/view>

<sup>37</sup> <https://dejure.foundation/en/60-of-ukrainians-do-not-trust-the-supreme-court-and-prioritise-judicial-system-renewal-survey/>

### Покращені результати відбору.

По-справжньому суверенітету України загрожує не участь міжнародних експертів, а наявність у системі недобросовісних суддів і непрозорих процедур. Це безпосередньо корелюється з численними випадками корупції та [виявленням](#)<sup>38</sup> російського громадянства суддів Верховного Суду.

Після здобуття Україною незалежності її судова система залишилась нереформованою, а судді з радянським, менталітетом політичної залежності залишилися на посадах. Попередні непрозорі відбори суддів і кваліфікаційні оцінювання, проведені у 2016–2019 роках, [призвели до того](#)<sup>39</sup>, що оновити судову гілку влади не вдалося. Цю проблему необхідно розв'язати, щоб Україна відповідала стандартам розвинутих демократій, особливо таких, як країни ЄС. Оскільки залучення міжнародних експертів до перевірки доброчесності веде до кращих результатів (як-от перевірка кандидатів у ВАКС, яку проводила ГРМЕ), ніж у випадках перевірок виключно українськими представниками, їхню участь варто продовжувати.

### Тимчасова участь.

Хоча участь міжнародних експертів корисна для процесів відбору та оцінки, ніхто не заперечує, що вона має бути тимчасовою. Однак сам лише тимчасовий характер участі міжнародних експертів не має бути приводом припинити її просто зараз. Венеційська комісія [наголошувала](#)<sup>40</sup>, що участь міжнародних експертів повинна тривати, «поки не буде досягнуто очікуваних результатів». На жаль, цього поки що не сталося.

Передчасне припинення участі міжнародних експертів створює значний ризик затримки чи навіть відкату судової реформи. Міжнародний нагляд не буде потрібен тільки тоді, коли судові установи в Україні будуть повністю реформовані та здатні незалежно висувати та призначати кандидатів, які відповідають найвищим стандартам доброчесності та професійної етики. А доти участь міжнародних експертів залишатиметься критично важливим запобіжником відкату та політичного втручання у процеси відбору суддів.

## 2. Фінансові та організаційні проблеми

Також лунають твердження, що залучення виключно міжнародних експертів до низки комісій – це дорого й організаційно складно. Справді, внаслідок повномасштабного вторгнення Росії та постійних загроз стало складно залучити міжнародних експертів, які готові працювати безпосередньо в Україні. Крім того, витрати на постійне залучення міжнародних експертів стають досить обтяжливими для донорських організацій, яким часто доводиться покривати ці витрати. Альтернативним підходом могло б бути залучення донорських організацій, щоб вони висували за своєю квотою експертів, які є українськими громадянами, разом з міжнародними експертами. Ці українські експерти як представники громадськості мають досвід проведення

<sup>38</sup> <https://dejure.foundation/en/ukrainian-justice-with-russian-passport-the-process-of-non-verification-of-citizenship-in-regard-to-representatives-of-the-judiciary/>

<sup>39</sup> <https://dejure.foundation/en/establishment-of-the-new-supreme-court-key-lessons/>

<sup>40</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)027-e)

<sup>41</sup> Джерело: <https://dejure.foundation/en/ukrainians-trust-public-and-international-experts-rather-than-judges-to-select-judges-the-survey/>

<sup>42</sup> Джерело: <https://cs.detector.media/infospace/texts/186381/2025-01-06-ponad-50-opytanykh-ukraintsiv-naybilshe->

судових реформ і високий рівень суспільної довіри. Опитування показують, що міжнародним і громадським організаціям у питаннях відбору суддів<sup>41</sup> та доступу до правосуддя<sup>42</sup> українці традиційно довіряють найбільше. Із результатами за 2025 рік можна ознайомитись [тут](#).

Залучення українських експертів за квотою донорських організацій має ще одну перевагу — в такому разі вони зможуть пояснити експертам-іноземцям місцевий контекст, що критично важливо, щоб запобігти [помилкам](#) під час відбору кандидатів<sup>43</sup>.

Яскравим прикладом такого підходу стало делегування українського експерта Андрія Козлова міжнародними організаціями в комісію з відбору голови Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). [Комісія](#), яка обирала голову НАЗК<sup>44</sup>, складалася з трьох представників, призначених Кабінетом міністрів України, і трьох, яких номінували міжнародні донори. Серед них Андрій Козлов був єдиним українцем за міжнародною квотою. Склад Комісії [забезпечував](#)<sup>45</sup> баланс, а процес відбору відзначався зразковим рівнем прозорості. Після призначення нового голови НАЗК агенція продемонструвала значні [покращення](#)<sup>46</sup> роботи у 2024 році.

Цей випадок створює серйозний прецедент для подальших процесів відбору у сфері правосуддя. По суті національність експерта — чи він українець, чи іноземець — не має значення. Важлива незалежність і добросовісність цієї людини. Коли міжнародні організації та партнери делегують кандидатів до конкурсних комісій, існує значно вища ймовірність (порівняно з судовими чи політичними органами влади) того, що ці експерти не піддаватимуться політичному впливу та судовому тиску, що забезпечить більш неупереджений та ефективний процес відбору.

### **3. В Україні залишається чимало важливої роботи над судовою реформою.**

Останнім часом Україна багато досягла у сфері судової реформи — наприклад, формування ВАКС чи реформа Конституційного суду. Це все було б неможливо без участі міжнародних експертів. Однак попереду ще численні важливі реформи.

Все ще потрібно провести перевірку дискредитованого Верховного Суду. Попередній процес відбору до ВС призвів до призначення суддів з низьким рівнем добросовісності. Минуло майже два роки після скандалу з хабарництвом за участі колишнього голови ВС Всеволода Князева, якого [спіймали](#)<sup>47</sup> на хабарі в 2,7 млн доларів; тринадцять суддів Великої палати ВС, які нібито фігурують у справі, досі розглядають найважливіші справи у країні. Та ж Велика палата ВС зриває кваліфікаційне оцінювання, виключивши з нього 180 недобросовісних суддів та виносячи інші шкідливі рішення. Станом на 2025 рік близько 51%<sup>48</sup> суддів нинішнього складу Верховного Суду

[doviryayut-mizhnarodnym-ta-gromadskym-organizatsiyam-u-pytanni-dostupu-do-pravosuddya/](https://dejure.foundation/en/y769m49521-judicial-reform-on-the-brink-of-disaster/)

<sup>43</sup> <https://dejure.foundation/en/y769m49521-judicial-reform-on-the-brink-of-disaster/>

<sup>44</sup> <https://centreua.org/en/monitoring/launch-of-the-committee-for-the-selection-of-the-head-of-nacp/>

<sup>45</sup> <https://zn.ua/eng/whose-move-what-problems-did-the-result-of-the-competition-for-the-head-of-the-nacp-indicate-.html>

<sup>46</sup> <https://nazk.gov.ua/en/news/results-of-the-nacp-activities-in-2024-monitoring-and-control-over-the-implementation-of-legislation-on-conflict-of-interest/>

<https://dejure.foundation/mizhnarodni-eksperty-braty-uchast-u-doborah-suddiv-i-v-suddivski-organy/>

<sup>47</sup> <https://english.nv.ua/nation/head-of-ukraine-s-supreme-court-arrested-after-accepting-3-million-bribe-news-50324708.html>

<sup>48</sup> <https://verhovnyj-sud-fails.webflow.io/>

мають сумнівний рівень доброчесності – вони або мають негативні висновки ГРД, або щодо них ухвалено рішення про надання ВККС інформації, яка може вказувати на низький рівень доброчесності. У рамках перевірки ВС ми маємо нейтралізувати такий стан речей, а також забезпечити прозорий конкурсний відбір на вакантні посади до ВС.

Оскільки ВС має останнє слово у всіх справах, зокрема тих, що стосуються ВРП і ВККС, абсолютно необхідно очистити ВС й обрати суддів на вакантні посади шляхом прозорого конкурсу – і те, й інше має відбуватися зі значущим залученням міжнародних експертів (як наголосила Європейська комісія). Водночас відсутність міжнародних експертів у цьому важливому процесі створить ризик повторення попередньої ситуації з відбором суддів до Верховного Суду.

Крім того, реформа судової системи України та її міжнародні зобов'язання перед МВФ та ЄС вимагають створення нового Вищого адміністративного суду за участю міжнародних експертів.

\*\*\*

Щоб уникнути відкату реформи, залучення міжнародних експертів до процесу відбору має тривати принаймні до вступу України в ЄС, щоб зберегти вже досягнуті результати.

Враховуючи опір участі міжнародних експертів як від представників уряду, так і від судової системи, важливо закріпити їхню участь як ключовий аспект у всіх майбутніх євроінтеграційних документах. Узалежнвши фінансову підтримку від виконання конкретних цілей реформи, міжнародні партнери України забезпечують реалізацію необхідних реформ і допомагають країні не збитися зі шляху.

Це може здатися нелогічним, але на шляху до євроінтеграції Україні потрібне посилення, а не послаблення, умов для встановлення верховенства права. Лише за допомогою такого підходу Україна зможе успішно реалізувати судову реформу та побудувати систему правосуддя на основі верховенства права – неодмінну передумову членства в ЄС.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

На підставі аналізу участі міжнародних експертів у процедурах відбору та оцінювання суддів українська влада та її міжнародні партнери мають здійснити такі заходи:

- Забезпечити, щоб наявні міжнародні комісії залишились у процесах відбору суддів, особливо ті, термін повноважень яких закінчується у 2025 році;
- Продовжити залучення міжнародних експертів і визначити його кінцевий термін не фіксованою кількістю років, а досягненням достатнього рівня верховенства права та очищення судової системи. Закриття Глави 23 Aquis ЄС (або подібне рішення Єврокомісії) могло б слугувати достатнім підтвердженням успіху реформи та розвитку верховенства права в Україні, після чого міжнародний нагляд вже не буде потрібен. Якщо Україна не завершить всі реформи судової системи на момент вступу, необхідно встановити перехідний період і продовжити участь міжнародних експертів;
- Розробити єдиний підхід до формування та роботи комісій з оцінки доброчесності;
- Відмовитися від змішаної моделі конкурсних комісій «3+3», які показують неоднозначні результати, і натомість віддати перевагу моделі, де всіх членів комісії обирають і делегують міжнародні організації (як це було, наприклад, у випадку Громадської ради міжнародних експертів);
- Дозволити українським громадянам висуватися за міжнародною квотою разом з іншими міжнародними експертами, адже вони можуть надати колегам-іноземцям підтримку та розуміння важливого місцевого контексту;
- Усунути Раду суддів України від участі у формуванні комісій з перевірки доброчесності на користь реформованої, надійної інституції.

**DEMOCRACY  
JUSTICE  
REFORMS**

[HTTPS://DE.JURE.FOUNDATION/](https://de.jure.foundation/)