

III. ПРОБЛЕМИ СУДОУСТРОЮ, ПРОКУРАТУРИ ТА АДВОКАТУРИ

УДК 347.97/99

Москвич Лідія Миколаївна – докторка юридичних наук, професорка, заслужена юристка України, доцентка кафедри кримінального процесу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна
<https://orcid.org/0000-0001-7339-3982>
l.m.moskvytch@nlu.edu.ua

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2025.1-2/204-215>

Інститут кваліфікаційного оцінювання суддів: досвід України та європейська практика

Стаття присвячена аналізу становлення та результатів використання кваліфікаційного оцінювання суддів як інструмента «перезавантаження» судової влади в Україні, а також порівнянню цього досвіду з європейською практикою. Інститут кваліфікаційного оцінювання суддів було запроваджено після Революції Гідності 2014 року у відповідь на суспільний запит на системне оновлення влади та очищення суддівського корпусу від корупції і недобросовісності. Встановлено, що протягом 2016–2025 років оцінювання пройшли трохи менше трьох тисяч українських суддів, з яких близько 20% не підтвердили відповідності займанім посадам та підлягали звільненню. Значна частина суддів звільнилася за власним бажанням через недовіру до процедури або побоювання негативних результатів, що стало однією з причин гострої кадрової кризи в судах – станом на початок 2025 року понад 50% суддівських посад вакантні. Узагальнення практики виявило низку проблем реалізації процедури, серед яких: відсутність прозорої методології оцінки, тривалі строки розгляду, можливість уникнення звільнення шляхом відставки чи оскарження рішень, що знизило ефективність очищення суддівського корпусу. Водночас досвід масового «ветингу» суддів в Албанії (2017–2024) продемонстрував потенціал більш радикальних результатів – понад 60% албанських суддів і прокурорів було звільнено чи подали у відставку за результатами оцінювання. Зроблено висновок, що український інститут кваліфікаційного оцінювання потребує подальшого вдосконалення відповідно до європейських стандартів. Нещодавнє перезавантаження органів суддівського врядування (ВКС та ВРП) і відновлення процедури у 2023 році за участю міжнародних експертів є кроками, спрямованими на підвищення довіри до оцінювання. Забезпечення чітких критеріїв доброчесності, належної мотивації рішень та балансу між очищенням судової влади і гарантіями незалежності суддів виступає необхідною умовою успішності цього інституту на шляху інтеграції України до спільного європейського правового простору.

Ключові слова: кваліфікаційне оцінювання; суддя; доброчесність; незалежність суддів; судова реформа.

Вступ

Після Революції Гідності 2014 року одним із ключових завдань судової реформи стало відновлення довіри до судової влади. Низький рівень суспільної

довіри був спричинений поширеною корупцією та залежністю суддів, тому українське суспільство вимагало радикального «очищення» суддівського корпусу. У відповідь законодавець запровадив

інститут кваліфікаційного оцінювання суддів – процедуру загального оцінювання суддів на відповідність займаним посадам за критеріями професійної компетентності, етики та доброчесності (підп. 4 п. 16¹ розд. XV «Перехідні положення» Конституції України зі змінами від 30.09.2016 р.). Цей крок не мав прецедентів у Європі за своїм масштабом: планувалося оцінити всіх українських суддів, створивши новий механізм кадрового «фільтру» в судовій системі. Одночасно постала проблема дотримання стандартів незалежності суддів, адже масове переоцінювання могло, за відсутності належних гарантій, стати інструментом політичного тиску на суддівський корпус. Таким чином, сформувалася науково-практична проблема – оцінити перші результати функціонування інституту кваліфікаційного оцінювання в Україні та визначити, наскільки він сприяв очищенню судової влади, не порушуючи принципів її незалежності. Актуальність дослідження зростає у зв'язку з євроінтеграційним курсом України, який вимагає приведення національних механізмів забезпечення доброчесності суддів у відповідність до європейських стандартів верховенства права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематика оцінювання суддів знаходиться в центрі уваги як міжнародних інституцій, так і вітчизняних науковців. Консультативна рада європейських суддів (КРЕС) у Висновку № 17 (2014) окреслила стандарти оцінювання роботи суддів з огляду на забезпечення їх незалежності. Комітет Міністрів Ради Європи у Рекомендації CM/Rec(2010)12 також наголосив, що будь-яка система оцінювання не повинна підривати незалежність суддів і має ґрунтуватися на чітких критеріях та прозорій процедурі. Після запровадження кваліфікаційного оцінювання в Україні ряд науковців критично проаналізували цей механізм. Зокрема, у фаховій літературі відзначалося насторожене ставлення до процедури: соці-

ологічні опитування 2018 року показали, що значна частина суддів і експертів вважали її упередженою, залежною від влади та непрозорою (Хотинська-Нор О.З., 2018, С. 137–147). Дослідники Р. Куйбіда, М. Серeda (2019) у своєму звіті узагальнили проміжні результати оцінювання 2016–2018 років і вказали на проблеми з методологією та практикою його проведення. Більшість вітчизняних експертів висловлювали занепокоєння щодо ризиків порушення гарантій статусу судді. Міжнародні експерти також звертали увагу на цю тему. Венеціанська комісія у Спільному висновку з Директоратом з прав людини (Opinion No. 803/2015, CDL-AD(2015)012) застерігала, що переоцінка всіх суддів може бути лише винятковим заходом і потребує найвищої обережності та суворих гарантій, аби не порушити права доброчесних суддів. Було підкреслено проблематичність паралельного здійснення декількох схожих за метою процедур різними органами (люстрація, перевірка майна тощо) – це ризикує підірвати належні гарантії для суддів. Венеціанська комісія наголосила, що надзвичайні заходи з очищення судової влади мають бути обмежені в часі та швидко реалізовані, а відповідна конституційна норма про одноразове оцінювання суддів потребує суворого дотримання гарантій захисту прав тих суддів, які відповідають займаній посаді. В свою чергу, ОБСЄ/БДПЛ у висновку щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (2017) зазначив, що вимога пройти оцінювання, яке може призвести до звільнення, є за виняткових обставин зрозумілим і навіть виправданим кроком з огляду на слабкість судової системи та майже повну відсутність довіри суспільства до судів – але успіх такого заходу залежить від того, як проводитиметься процедура і наскільки суворо дотримуватимуться необхідні гарантії. При цьому було чітко вказано, що у разі виявлення невідповідності судді займаній посаді остаточне рішення про звільнення має

ухвалювати Вища рада правосуддя за поданням ВККС. Короткий огляд попередніх досліджень і міжнародних оцінок свідчить про необхідність вдосконалення процедури оцінювання суддів, і наше дослідження продовжує цю дискусію, актуалізуючи її станом на 2025 рік.

Мета і завдання дослідження

Мета дослідження полягає у комплексному аналізі інституту кваліфікаційного оцінювання суддів в Україні з урахуванням новітніх тенденцій до 2025 року, а також порівняння цього досвіду з європейською практикою вентингування («vetting») суддів.

Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань:

(1) дослідити нормативно-правові засади запровадження кваліфікаційного оцінювання суддів та еволюцію цього інституту;

(2) узагальнити практичні результати первинного оцінювання суддів (2016–2019) та виявити основні проблеми, що виникли під час його реалізації;

(3) проаналізувати відновлення процедури оцінювання у 2023 році, зокрема зусилля з удосконалення критеріїв, а також оцінити перші результати поновленого оцінювання;

(4) розглянути європейський досвід переоцінки суддівського корпусу (на прикладі Албанії та Сербії) з точки зору ефективності та відповідності стандартам верховенства права;

(5) сформулювати пропозиції щодо подальшого вдосконалення українського інституту кваліфікаційного оцінювання суддів, аби він забезпечував доброчесність суддівського корпусу без порушення гарантій суддівської незалежності.

Матеріали і методи

Для досягнення поставленої мети дослідження та з урахуванням його предмета і завдань автором застосовано загальнонаукові та спеціально-юридичні методи.

Загальний діалектичний метод наукового пізнання використано для з'ясування сутності інституту кваліфікацій-

ного оцінювання суддів та його місця в механізмі судової реформи України. Методи аналізу й синтезу застосовувалися для опрацювання нормативних актів, узагальнення результатів практики їх реалізації, а також систематизації наукових підходів і позицій міжнародних організацій щодо оцінювання суддів.

Серед спеціальних методів дослідження використано: формально-юридичний метод – для аналізу положень Конституції України, законів «Про забезпечення права на справедливий суд», «Про судоустрій і статус суддів», актів ВККС та ВРП; порівняльно-правовий метод – для зіставлення українського досвіду кваліфікаційного оцінювання із практикою європейських держав (Албанії, Сербії) та відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії й ОБСЄ/БДПЛ; історико-правовий метод – для дослідження етапів становлення та еволюції інституту кваліфікаційного оцінювання в Україні після Революції Гідності; статистичний метод – для обробки емпіричних даних щодо кількості суддів, які пройшли оцінювання, результатів цих процедур та їх впливу на кадрову ситуацію в судах; системно-структурний метод – для комплексного розгляду кваліфікаційного оцінювання як елементу загальної судової реформи та механізму забезпечення доброчесності й незалежності суддів.

Матеріалами дослідження виступили нормативно-правові акти України, практика Конституційного Суду та Верховного Суду, рішення і звіти ВККС і ВРП, висновки Венеціанської комісії, КРЄС та ОБСЄ/БДПЛ, а також наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Виклад основного матеріалу

Інститут кваліфікаційного оцінювання суддів було впроваджено Законом України № 192-VIII «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. Цим законом до Закону «Про судоустрій і статус суддів» були внесені положення про первинне кваліфікаційне оцінювання всіх діючих суддів

та про регулярні періодичні оцінювання надалі. Метою первинного оцінювання визначалося встановити здатність судді здійснювати правосуддя на займаній посаді та, у разі невідповідності, звільнити таку посаду для нового призначення. Для реалізації цієї мети було внесено зміни до Конституції України (Законом № 1401-VIII від 02.06.2016), якими передбачено можливість звільнення судді за наслідками такого оцінювання чи через відмову від проходження оцінювання (підп. 4 п. 16¹ розд. XV «Перехідні положення» Конституції України зі змінами від 30.09.2016 р.). Таким чином, на конституційному рівні було закріплено основу для одноразового «перезавантаження» суддівського корпусу після подій Революції Гідності. Після того як так зване «первинне кваліфікаційне оцінювання» пройдуть усі судді, цей вид оцінювання має зникнути (наразі його правові підстави все ще містяться в перехідних положеннях Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), а надалі в якості постійного інструмента оцінки компетентності, професійної етики та доброчесності суддів залишаться процедури в межах конкурсного відбору або дисциплінарної відповідальності. Однак на відміну від первинної процедури, цілком останніх є не підтвердження відповідності займаній посаді, а встановлення здатності здійснювати правосуддя в суді відповідного рівня та спеціалізації.

Організацію та проведення всіх видів оцінювання було покладено на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України (ВККС) – колегіальний орган суддівського врядування. У цій статті ми досліджуємо саме вид кваліфікаційного оцінювання, метою якого є підтвердження відповідності судді займаній посаді. ВККС у 2015 році, за підтримки експертів і Ради суддів України, розробила Порядок та методологію такого кваліфікаційного оцінювання, що передбачали дві ключові стадії: (1) складення суддями анонімного письмового тесту і виконання практичного завдання (написання

проекту судового рішення) для перевірки знань і професійних навичок (критерій компетентності); (2) співбесіду з членами Комісії з аналізом суддівського досьє, під час якої оцінювалися критерії доброчесності та професійної етики. Додатково судді проходили психологічне тестування, щоб виявити їхні особистісні характеристики та ризики. Впроваджувалися запобіжники від упередженості членів ВККС: законом 2016 року було створено Громадську раду доброчесності (ГРД) – орган із представників громадянського суспільства, що надавав ВККС висновки щодо невідповідності суддів критеріям доброчесності. Негативний висновок ГРД міг бути подоланий ВККС лише підвищеною більшістю голосів (дві третини), що стимулювало уважніше ставитися до інформації про сумнівну репутацію судді. Крім того, до процесу співбесіди були залучені міжнародні експерти та судді у відставці як спостерігачі (на підставі рішення Ради суддів України № 71 від 22.07.2015) – з метою підвищити об'єктивність та врахувати найкращі світові практики. Таким чином, нормативна модель оцінювання поєднала різні механізми контролю – тестування, дослідження досьє, громадський нагляд – покликані забезпечити максимально об'єктивну процедуру. Варто зауважити, що вже на етапі обговорення цих нововведень міжнародні експерти наголошували на важливості чіткого окреслення меж та гарантій такого «ветингу» суддів. Зокрема, Венеціанська комісія (Opinion No. 803/2015, CDL-AD(2015)012) вказувала на виключність цього заходу і вимагала, щоб оцінювання проводилося лише визначений період та за суворого дотримання прав суддів.

Перший етап кваліфікаційного оцінювання суддів (2016–2019). Фактична реалізація первинного кваліфікаційного оцінювання розпочалася із певним запізненням. Перші пілотні тестування відбулися у 2016 році на обмеженій вибірці суддів, а повномасштабний процес стартував восени 2017 року. 20 жовтня

2017 року ВККС офіційно оголосила графік оцінювання першої хвилі з майже тисячі суддів місцевих та апеляційних судів, і протягом 2018 року ця хвиля пройшла всі етапи процедури. За офіційними даними, станом на 26 грудня 2018 року 1624 судді успішно пройшли оцінювання та підтвердили відповідність займаним посадам, тоді як 419 суддів не змогли переконати ВККС у своїй відповідності. З цих 419 суддів значна частина фактично уникла звільнення: 240 суддів подали у відставку ще до завершення процедури або невдовзі після отримання негативних результатів. Лише щодо відносно невеликої кількості (менше 200 осіб) ВККС внесла подання до Вищої ради правосуддя (ВРП) про звільнення за результатами оцінювання. Таким чином, первинне оцінювання не призвело до масового очищення судової системи від недоброчесних елементів – переважна більшість суддів успішно підтвердила свою кваліфікацію або скористалася прогалинами процедури, аби уникнути офіційного визнання невідповідності. Водночас загальна чисельність суддівського корпусу суттєво зменшилася, оскільки багато суддів воліли піти у відставку (зі збереженням певних пільг) замість проходження суворого оцінювання чи можливого звільнення. Це спричинило додаткове кадрове навантаження на судову систему: утворився дефіцит суддів у судах, що вплинуло на строки розгляду справ та доступ до правосуддя.

Перший етап оцінювання також виявив низку проблем і недоліків процедури.

По-перше, деякі критерії та показники оцінки виявилися нечіткими, а методика бальної оцінки – надто формалізованою. Комісія виставляла суддям бали (за різними критеріями сумарно до 1000 балів), формуючи рейтинг, але не завжди надавала переконливе обґрунтування низьких оцінок. Такий підхід критикувався як бюрократичний і недостатньо прозорий.

По-друге, судді отримали можливість оскаржувати результати оцінювання в судовому порядку. Спочатку такі позови розглядав Вищий адміністративний суд, а після його ліквідації – Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду. Судова практика розгляду цих спорів висвітлювала проблеми мотивування рішень ВККС. Неодноразово суди скасовували рішення ВККС про невідповідність судді посаді, визнаючи їх недостатньо вмотивованими чи прийнятими з процедурними порушеннями, зокрема через відсутність конкретних доказів недоброчесності судді. Це підірвало остаточної частини результатів оцінювання та продемонструвало необхідність розробки чіткої методології. Показовим прецедентом стало рішення Великої Палати Верховного Суду у червні 2024 р. у справі судді Господарського суду Харківської області (Постанова ВП ВС від 13 червня 2024 року у справі № 9901/198/20): суд задовольнив позов судді та визнав протиправним рішення ВККС про встановлення його невідповідності посаді через недотримання визначеної законом процедури. Верховний Суд наголосив, що закон чітко визначає проведення оцінювання виключно колегіями ВККС, а спроба вирішити питання у пленарному складі Комісії (через запізнений висновок ГРД) не мала правових підстав. У результаті спірне рішення ВККС було скасовано, що засвідчило здатність судової влади захищати права суддів від порушень у процедурі оцінювання та необхідність для ВККС суворо дотримуватися встановлених правил.

По-третє, виявився феномен «добровільної відставки» як способу уникнути негативних наслідків. Закон дозволяв судді на будь-якому етапі подати заяву про відставку, що автоматично зупиняло провадження про оцінювання щодо нього. Таким чином, чимало суддів, отримавши негативний висновок ГРД або прогнозуючи низькі бали, обирали піти у відставку, зберігши статус судді у відставці та пенсійні гарантії,

замість того щоб бути звільненими без права повторно претендувати на посаду. Це вказує на недосконалість законодавчого механізму: відсутність належних запобіжників проти «втечі» недоброчесних суддів з-під оцінювання призвела до того, що значна частина сумнівних кадрів unikла офіційного покарання, а держава продовжує нести фінансове навантаження, виплачуючи їм довічне утримання. Очевидно, почуття суспільної несправедливості від таких випадків не сприяло головній меті запровадження оцінювання – підвищенню довіри до судової влади.

Незважаючи на згадані проблеми, первинне кваліфікаційне оцінювання дало цінний емпіричний матеріал і стало поштовхом для подальших реформ. За його підсумками в Україні розпочалася робота над виправленням виявлених недоліків. Зокрема, експерти і громадські організації розробили рекомендації щодо вдосконалення методології оцінювання – запровадження чіткіших критеріїв доброчесності, тіснішої співпраці з антикорупційними органами для перевірки майнових декларацій суддів, обов'язкового письмового обґрунтування кожного рішення ВККС тощо. Було усвідомлено, що систему необхідно змінити, аби в майбутньому недоброчесні судді не могли unikати відповідальності простою відставкою. Водночас сам процес первинного оцінювання було зупинено восени 2019 року через інституційні зміни – попередній склад ВККС достроково припинив повноваження на підставі Закону № 193-IX від 16.10.2019, ухваленого Верховною Радою України. У результаті з кінця 2019 р. до середини 2023 р. процедура оцінювання фактично перебувала на паузі через відсутність повноважного складу ВККС. Це спричинило накопичення понад 2000 вакантних посад суддів та залишило близько 40% суддів, які не завершили процедуру оцінювання, у підвішеному стані (що позначалося, зокрема, на рівні їх суддівської винагороди через не-

завершеність кваліфікаційного оцінювання). Крім того, виникла невизначеність щодо статусу суддів, п'ятирічний строк повноважень яких закінчився в цей період: без результатів оцінювання вони не могли отримати безстрокове призначення. Закон від 04.06.2020 № 679-IX, ухвалений для врегулювання окремих питань функціонування правосуддя в умовах відсутності ВККС, не скасував вимогу щодо обов'язкового оцінювання таких суддів перед поданням на призначення. Вища рада правосуддя не була уповноважена вносити подання Президенту про призначення судді без рішення колегії ВККС про підтвердження відповідності судді займаній посаді. Таким чином, значна кількість суддів, призначених ще до 2016 року на п'ятирічний строк, виявилися «заручниками» призупиненої процедури – вони чекали на поновлення роботи ВККС, щоб пройти оцінювання і отримати право на безстрокове призначення. Ця ситуація лише посилила кадровий голод у судах і актуалізувала необхідність відновлення роботи ВККС.

Відновлення кваліфікаційного оцінювання у 2023 році. Реформування ВККС і ВРП стало однією з умов, висунутих Європейським Союзом для початку переговорів про вступ України. Після тривалого конкурсу за участю міжнародних експертів у червні 2022 року було сформовано Етичну раду, яка здійснила перевірку доброчесності кандидатів та сприяла перезавантаженню складу Вищої ради правосуддя. В результаті оновлена ВРП у червні 2023 року призначила новий склад з 16 членів ВККС. Європейська комісія позитивно оцінила це перезавантаження органів суддівського врядування, відзначивши прозорий добір і участь незалежних експертів (Report: Commission Staff Working Document. Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699). Це дало змогу відновити кваліфікаційне оцінювання суддів, яке було призупинено з 2019 року.

Новосформована ВККС у співпраці з оновленою ВРП напрацювала нові

правила і методики проведення оцінювання, врахувавши попередні помилки. Зокрема, у червні 2024 р. Комісія затвердила оновлене Положення про порядок складення кваліфікаційного іспиту та методику оцінювання (№ 185/зп-24), де передбачено уніфіковані підходи до критеріїв доброчесності та професійної етики. Спільно з ГРД (яка також була сформована наново) розроблено чіткі індикатори доброчесності, що включають перевірку майнового стану судді, відповідності способу життя доходам, наявності корупційних скандалів тощо. У такий спосіб намагалися усунути суб'єктивізм при оцінці морально-етичних якостей судді.

Перші співбесіди в межах кваліфікаційного оцінювання відбулися 13 листопада 2023 року. Початок був дещо відтермінований (планували з жовтня 2023-го) через необхідність узгодити роботу з новим складом ГРД. ВККС сформувала кілька колегій, які паралельно проводять співбесіди з суддями. За перші пів року роботи (листопад 2023 – квітень 2024) Комісією ухвалено понад 150 рішень за результатами оцінювання: близько 88 – колегіями та 72 – у пленарному складі. Станом на 25 квітня 2024 року, за повідомленнями самої ВККС, завершено оцінювання щодо 103 суддів; з них 82 судді успішно підтвердили відповідність займаній посаді, а решта визнані такими, що не відповідають посаді (щодо останніх ВККС внесла подання до ВРП про звільнення). Отже, тенденція залишається подібною до першого циклу: більшість суддів проходять оцінювання, але певний відсоток (близько 20%) підлягає звільненню. Водночас слід зазначити, що завдяки оновленим правилам зменшилася кількість суддів, які намагаються уникнути процедури через відставку: тепер подання заяви про відставку не автоматично зупиняє оцінювання, і ВРП в окремих випадках відмовляє у відставці до завершення розгляду питання про несумісність чи недоброчесність судді. Такі підходи по-

кликані запобігти ситуаціям, коли суддя з негативними висновками йде у відставку, зберігаючи статус і пільги.

Перші результати поновленого оцінювання вже стали предметом судових оскаржень, що формує нову судову практику. Показовою є ситуація із суддею Оленою Ізовітовою-Вакім: рішенням ВККС від 18 січня 2024 р. її було визнано такою, що не відповідає посаді, та направлено подання про звільнення до ВРП. Однак Касаційний адміністративний суд Верховного Суду 7 травня 2024 року задовольнив позов судді та визнав це рішення ВККС протиправним, скасувавши його. Верховний Суд указав, що рішення Комісії було винесено передчасно, адже не пройдено розгляд у ВРП, і фактично став на захист права судді на продовження кар'єри до завершення всіх процедур (Рішення КАС ВС від 7.05.2024 у справі № 990/43/24). Цей випадок викликав занепокоєння серед реформаторів, оскільки продемонстрував ризик того, що суди можуть блокувати звільнення недоброчесних суддів. Втім, Велика Палата ВС у листопаді 2024 р. у подібній справі підтвердила, що рішення ВККС про невідповідність судді посаді саме по собі не завершує кар'єру судді – остаточним є рішення ВРП про звільнення (Постанова ВП ВС від 7.11.2024 у справі № 990/115/24). Отже, з формально-юридичного погляду позиція Верховного Суду полягає в необхідності завершення всіх етапів процедури (розгляд у ВРП) перед тим, як суддя може оскаржувати рішення про свою невідповідність. Ця ситуація підкреслює складність забезпечення балансу між ефективністю очищення суддівського корпусу та дотриманням гарантій суддівської незалежності і права на захист. З одного боку, судовою владою захищає своїх представників від можливих порушень процедури, з іншого – затягування остаточного рішення про звільнення недоброчесного судді знижує дієвість реформи.

Український досвід кваліфікаційного оцінювання суддів вписується у ши-

рший контекст європейських країн, які намагалися реформувати свої судові системи шляхом переоцінки кадрів. Найбільш масштабним прикладом є Албанія, яка з 2017 року за підтримки ЄС провела повний «ветинг» усіх суддів і прокурорів країни. Спеціально створені органи – Незалежна кваліфікаційна комісія та Апеляційна палата – протягом семи років перевіряли доброчесність кожного судді, включно з аналізом майнових декларацій та можливої причетності до корупції. Станом на жовтень 2023 року було завершено перевірки 689 суддів і прокурорів (84% від запланованих) у першій інстанції, з яких 57% завершилися звільненням посадовців – через визнання недоброчесними або їх дострокову відставку (Commission staff working document. Albania 2023 Report). За весь період 2017–2024 років із близько 805 посадовців системи правосуддя Албанії 283 було звільнено рішеннями комісії, а 167 осіб самі подали у відставку, не чекаючи рішення (ще декілька осіб отримали інші санкції, наприклад пониження в посаді) (Commission staff working document. Albania 2024 Report). Таким чином, понад половину суддівського корпусу країни було очищено. Це болісний, але показовий результат, який міжнародні експерти оцінили як суттєвий крок до відновлення довіри до правосуддя в Албанії. Важливо, що цей процес проходив під наглядом міжнародних спостерігачів, що мінімізувало політичні впливи. Водночас албанський досвід висвітлив і проблеми: значне скорочення кількості суддів спричинило перевантаження судів, а розгляд апеляцій на рішення ветинг-комісії затягнувся, тому процедуру двічі продовжували, але завершили в грудні 2024 р., таким чином за 7 років роботи перевіривши близько 800 суддів та прокурорів Албанії (Hoxhaj Edmond, 2024). Для України цей приклад демонструє, що рішучі кадрові чистки можливі, але потребують значних ресурсів, часу та міжнародної підтримки, а також супроводу заходами з поповнення

суддівського корпусу новими кадрами, щоб не паралізувати роботу судів.

Інший приклад – Сербія, яка у 2009 році здійснила одноразову переатестацію (перепризначення) майже всіх суддів. Цей крок отримав негативну оцінку Венеціанської комісії та міжнародної спільноти: було констатовано порушення принципу незмінюваності суддів і політичну вмотивованість процесу. Близько 800 суддів не були перепризначені без належних обґрунтувань, згодом багато з них поновилися на посадах через рішення Конституційного Суду, а репутація реформ зазнала шкоди. Сербський випадок слугує застереженням, що «очищення» суддівського корпусу не може проводитися поспіхом і без чітких критеріїв – такі дії руйнують незалежність судової влади та довіру до реформ. Європейський Союз у переговорах із Сербією також розглядав цей епізод як «травматичний досвід» для верховенства права, що не повинен повторитися.

Отже, європейська практика демонструє дві грані підходу до кваліфікаційного оцінювання (ветингу) суддів. З одного боку, Албанія показала, що за наявності політичної волі та міжнародної підтримки можна успішно очистити судову систему від значної частини недоброчесних кадрів, досягнувши відчутного антикорупційного ефекту. З іншого боку, Сербія нагадує, що порушення процедурних гарантій і надмірно радикальні кроки без належної легітимності можуть поставити під сумнів саму ідею реформи та завдати удару по незалежності судової влади. Україна у своїй реформі перебуває десь посередині між цими підходами. Первинне оцінювання 2016–2019 років було значно м'якшим, ніж албанський «ветинг» (звільнили лише одиниці суддів), але водночас проходило за більш прозорою процедурою, ніж сербське перепризначення 2009 року. Нинішній етап реформи ставить за мету досягти балансу: забезпечити невідворотність звільнення

суддів, які не відповідають критеріям доброчесності, але здійснювати це через справедливую процедуру, що не сприймається як політична розправа.

Висновки і перспективи подальших досліджень

Проведене дослідження показало, що український інститут кваліфікаційного оцінювання суддів пройшов складний шлях і потребує подальшого вдосконалення. Започаткований як інструмент відновлення довіри до судової влади, він дав лише частковий результат: у 2016–2019 роках вдалося офіційно звільнити лише незначну кількість сумнівних суддів, тоді як більшість або успішно пройшли оцінку, або уникнули покарання шляхом відставки чи судового оскарження. Це виявило низку недоліків процедури – розмитість критеріїв, недостатню мотивованість рішень, можливість обходу негативних наслідків – які негативно вплинули на ефективність «очищення» судової системи. Водночас цей досвід став поштовхом до глибшої реформи: на основі виявлених проблем напрацьовано пропозиції змін. Наразі (станом на 2025 рік) ці зміни поступово впроваджуються. Зокрема, повністю презавантажено склад ВККС та ВРП з метою підвищити суспільну довіру до їхніх рішень, як того вимагали європейські партнери. Відновлено кваліфікаційне оцінювання з оновленою методологією, що враховує критерії доброчесності більш об'єктивно. Запроваджено тіснішу співпрацю з антикорупційними органами для перевірки статків суддів, аби обвинувачення у незаконному збагаченні можна було довести належними доказами або спростувати за участі самого судді. Планується усунути можливість уникнення відповідальності через відставку – недоброчесні судді не повинні зберігати почесний статус і пільги, йдучи у відставку після негативного висновку.

Водночас при вдосконаленні інституту оцінювання необхідно враховувати міжнародні стандарти. Європейський досвід «ветингу» навчив, що успіх очи-

щення суддівського корпусу залежить від чіткості правил та неухильності їх застосування за підтримки міжнародної спільноти. Висновки Венеціанської комісії та ОБСЄ однозначно підкреслюють: «радикальне» оновлення суддівського корпусу виправдане тільки за умов суворого дотримання гарантій незалежності суддів і правосуддя. Українська процедура оцінювання має і надалі вдосконалюватися, щоб відповідати цим вимогам. Національна судова практика також висвітлює важливість законності в процесі оцінювання. Рішення Великої Палати Верховного Суду 2024 року, яким скасовано рішення ВККС через порушення визначеного порядку оцінювання, показало, що навіть корисні реформаторські заходи можуть бути нівельовані, якщо вони реалізуються з відхиленням від закону. Таким чином, реформування інституту кваліфікаційного оцінювання має відбуватися одночасно в двох площинах: 1) підвищення ефективності процедури для очищення суддівського корпусу та 2) забезпечення повної відповідності цієї процедури принципам верховенства права і незалежності суду.

Європейські інституції наголошують, що верховенство права починається з незалежного та доброчесного суду. Отже, оптимальною стратегією для України є встановлення постійно діючої системи оцінювання і добору суддівських кадрів, яка поєднуватиме фільтрацію недоброчесних елементів із гарантуванням незалежності добросовісних суддів. Інститут кваліфікаційного оцінювання у оновленому вигляді має стати органічною частиною такої системи – своєрідним фільтром, що діє на засадах верховенства права і не порушує гарантій суддівської незалежності. У перспективі набуття Україною повноправного членства в ЄС функціонування цього інституту набуває особливого значення: подальша суддівська кар'єра має залежати виключно від професіоналізму і доброчесності, а не від лояльності чи політичних впливів. Реалізація окреслених

змін – чітких критеріїв оцінки, прозорих процедур, невідворотності відповідальності за порушення – зміцнить судову владу України та сприятиме досягненню стратегічної мети інтеграції до європейського правового простору, де принцип незалежності, компетентності та чесно-

сті суддів забезпечується справедливими і прозорими механізмами оцінювання та відповідальності суддів.

Подяки

Немає

Конфлікт інтересів

Немає

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

CCJE. (2014). Opinion No. 17 (2014) of the Consultative Council of European Judges on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence. Strasbourg, 24 October 2014. URL: <https://rm.coe.int/16807481a1>

Committee of Ministers of the Council of Europe. (2010). Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities. Adopted 17 November 2010. URL: <https://rm.coe.int/16807096c1>

European Commission (2023) Ukraine 2023 Report: Commission Staff Working Document. Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 699 final URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

Hoxhaj, E. As Justice Vetting Ends, Albania Urged to Maintain New Anti-Graft Standards: Analysis 23.12.2024. URL: <https://balkaninsight.com/2024/12/23/as-justice-vetting-ends-albania-urged-to-maintain-new-anti-graft-standards/>

Venice Commission. (2015). *Opinion No. 803/2015 on the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine*. CDL-AD(2015)012, 19 June 2015. URL: [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)012-e)

Виправдати очікування чи залишити все як є? Підсумки першого року роботи оновленої Вищої кваліфікаційної комісії суддів URL: <https://automaiddan.org.ua/publikaciyi/vipravdati-ochikuvannya-chi-zalishiti-vse-yak-ie-pidsumki-pershogo-roku-roboti-onovlenoyi-vishchoyi-kvalifikaciyanoi-komisiyi-suddiv>

Висновок ОБСЄ/БДПІЛ щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» №: JUD-UKR/298/2017 Варшава, 30 червня 2017 року. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/335431.pdf>

Закон України № 192-VIII «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-19#Text>

Кваліфікаційне оцінювання суддів: короткий огляд проміжних результатів (станом на 1 квітня 2019 року) <https://pravo.org.ua/books/kvalifikatsijne-otsinyuvannya-suddiv-korotkyj-oglyad-promizhnyh-rezultativ-standom-na-1-kvitnya-2019-roku/>

Конституція України зі змінами від 30.09.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20160930#Text>

Положення про порядок складення кваліфікаційного іспиту та методiku оцінювання: затверджено рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 19 червня 2024 року № 185/зп-24 URL: https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/polozhennya_pro_poryadok_skladannya_kvalifikaciyogo_ispytu_ta_metodyku_ocinyuv_kaciyi.pdf

Постанова ВП ВС від 13.06.2024 року у справі № 9901/198/20 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120088917>

Постанова ВП ВС від 7.11.2024 у справі № 990/115/24 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123313997>

Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо відрядження суддів та врегулювання інших питань забезпечення функціонування системи правосуддя в період відсутності повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: Закон України від 4 червня 2020 року № 679-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-20#Text>

Рішення КАС ВС від 7.05.2024 у справі № 990/43/24 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127271886>

Commission staff working document. Albania 2023 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023: Communication on EU Enlargement policy https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf

Commission staff working document. Albania 2024 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2024: Communication on EU enlargement policy https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf

Хотинська-Нор, О.З. (2018). Актуальні питання кваліфікаційного оцінювання суддів в Україні. *Вісник кримінального судочинства*, 4(2018), 137–147.

REFERENCES

- CCJE. (2014). Opinion No. 17 (2014) of the Consultative Council of European Judges on the evaluation of judges' work, the quality of justice and respect for judicial independence. Strasbourg, 24 October 2014. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807481a1>
- Committee of Ministers of the Council of Europe. (2010). Recommendation CM/Rec(2010)12 on judges: independence, efficiency and responsibilities. Adopted 17 November 2010. Retrieved from <https://rm.coe.int/16807096c1>
- European Commission. (2023). Ukraine 2023 Report: *Commission Staff Working Document*. Brussels, 8 November 2023, SWD(2023) 699 final. Retrieved from https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf
- Hoxhaj, E. (2024, December 23). As justice vetting ends, Albania urged to maintain new anti-graft standards: Analysis. Retrieved from <https://balkaninsight.com/2024/12/23/as-justice-vetting-ends-albania-urged-to-maintain-new-anti-graft-standards/>
- Venice Commission. (2015). Opinion No. 803/2015 on the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine. CDL-AD(2015)012, 19 June 2015. Retrieved from [https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)012-e](https://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)012-e)
- Automaidan. (2024). Meeting expectations or leaving everything unchanged? Results of the first year of work of the renewed High Qualification Commission of Judges. Retrieved from <https://automaidan.org.ua/publikaciyi/vipravdati-ochikuvannya-chi-zalishiti-vse-yak-ie-pidsumki-pershogo-roku-roboti-onovlenoyi-vishchoyi-kvalifikaciyanoi-komisii-suddiv>
- OSCE/ODIHR. (2017). Opinion on the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges.» JUD-UKR/298/2017. Warsaw, 30 June 2017. Retrieved from <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/335431.pdf>
- Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). Law of Ukraine No. 192-VIII «On Ensuring the Right to a Fair Trial,» 12 February 2015. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-19#Text>
- Centre of Policy and Legal Reform. (2019). Judicial qualification assessment: A brief overview of interim results (as of 1 April 2019). Retrieved from <https://pravo.org.ua/books/kvalifikatsijne-otsinyuvannya-suddiv-korotkyj-oglyad-promizhnyh-rezultativ-stanom-na-1-kvitnya-2019-roku/>
- Constitution of Ukraine (as amended on 30 September 2016). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20160930#Text>
- High Qualification Commission of Judges of Ukraine. (2024). Regulation on the procedure for passing the qualification exam and the methodology for evaluation: Approved by Decision No. 185/зп-24 of 19 June 2024. Retrieved from https://vkksu.gov.ua/sites/default/files/polozhennya_pro_poryadok_skladannya_kvalifikacijnogo_ispytu_ta_metodyky_ocinyuv_kaciyi.pdf
- Supreme Court (Grand Chamber). (2024, June 13). Decision in case No. 9901/198/20. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120088917>
- Supreme Court (Grand Chamber). (2024, November 7). Decision in case No. 990/115/24. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123313997>
- Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). Law of Ukraine No. 679-IX «On Amendments to the Law of Ukraine 'On the Judiciary and the Status of Judges' regarding the secondment of judges and other issues of the functioning of the judiciary during the absence of a competent composition of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine,» 4 June 2020. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-20#Text>
- Supreme Court (Administrative Cassation Court). (2024, May 7). Decision in case No. 990/43/24. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127271886>
- European Commission. (2023). Albania 2023 Report: Commission Staff Working Document accompanying the Communication on EU Enlargement Policy. Retrieved from https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_690%20Albania%20report.pdf
- European Commission. (2024). Albania 2024 Report: Commission Staff Working Document accompanying the Communication on EU Enlargement Policy. Retrieved from https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf
- Khotynska-Nor, O. Z. (2018). Current issues of judicial qualification assessment in Ukraine. *Bulletin of Criminal Proceedings*, 4(2018), 137–147.

UDC 347.97/.99

Moskvych Lidiia Mykolaivna – Doctor of Law, Professor,
Department of criminal procedure
Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-7339-3982>
l.m.moskvych@nlu.edu.ua

Institute of qualification assessment of judges: Ukrainian experience and European practice

The article analyzes the development and results of the use of judicial qualification assessment as a tool for «resetting» the judiciary in Ukraine, and compares this experience with European practice. The institution of qualification assessment of judges was introduced after the 2014 Revolution of Dignity in response to public demand for systemic renewal of the authorities and cleansing of the judiciary of corruption and misconduct. It has been established that between 2016 and 2025, slightly less than 3,000 Ukrainian judges underwent evaluation, of whom about 20% did not confirm their suitability for their positions and were subject to dismissal. A significant number of judges resigned of their own accord due to mistrust of the procedure or fear of negative results, which was one of the reasons for the acute staffing crisis in the courts—as of early 2025, more than 50% of judicial positions were vacant. A review of the practice revealed a number of problems in the implementation of the procedure, including the lack of a transparent assessment methodology, lengthy review periods, and the possibility of avoiding dismissal by resigning or appealing decisions, which reduced the effectiveness of the judicial purge. At the same time, the experience of mass vetting of judges in Albania (2017–2024) demonstrated the potential for more radical results: over 60% of Albanian judges and prosecutors were dismissed or resigned following the assessment. It has been concluded that the Ukrainian qualification assessment institution needs further improvement in line with European standards. The recent reboot of the judicial governance bodies (the High Council of Justice and the High Council of Prosecutors) and the resumption of the procedure in 2023 with the participation of international experts are steps aimed at increasing trust in the assessment. Ensuring clear criteria for integrity, proper motivation of decisions, and a balance between the purification of the judiciary and guarantees of judicial independence is a necessary condition for the success of this institution on Ukraine's path to integration into the common European legal space.

Keywords: qualification assessment; judge; integrity; independence of judges; judicial reform.