Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до Закону України
«Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів України щодо удосконалення конкурсних процедур на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члена Вищої ради правосуддя»
*(реєстр. № 16018-1 від 10.09.2026)**

Анотація. *Інформаційна довідка присвячена аналізу проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів України щодо удосконалення конкурсних процедур на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, члена Вищої ради правосуддя» (реєстр. № 16018-1 від 10.09.2026) (далі – законопроєкт), альтернативного проєкту Закону України (реєстр. № 16018 від 03.09.2026). Досліджено європейський досвід формування та функціонування вищих органів суддівського врядування і відбіркових комісій на прикладі Франції, Італії, Іспанії, Німеччини та Польщі. Здійснено аналіз відповідності пропонованих норм національному законодавству, принципу правової визначеності та міжнародно-правовим зобов'язанням держави у сфері європейської інтеграції.*

Ключові слова: *конкурсний добір членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС), добір кандидатів до Вищої ради правосуддя, квота міжнародних експертів, оцінювання доброчесності та професійної компетентності, принцип правової визначеності, стандарти Ради Європи та Європейського Союзу, процедурне блокування, процедура голосування, інституційна незалежність органів судового врядування.*

Вступ

Набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі та початок офіційних переговорів про вступ за Кластером 1 «Основи» (зокрема, розділом 23 «Правосуддя та основоположні права») вимагають забезпечення сталого, прозорого, деполітизованого та високопрофесійного формування ключових органів судового врядування – Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККС). Законопроєкт № 16018-1 розроблений Урядом на виконання заходів Дорожньої карти з питань верховенства права (затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.05.2025 № 475-р [1]), Національної програми адаптації законодавства України до права

[1] Деякі питання забезпечення переговорного процесу про вступ України до Європейського Союзу за кластером 1 «Основи процесу вступу до ЄС» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2025 року. № 475-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475-2025-%D1%80#Text

Європейського Союзу (acquis ЄС) та Плану заходів Україна – ЄС у сфері верховенства права на 2026 рік[2].

У сучасному європейському конституційному праві відсутня єдина уніфікована модель формування рад правосуддя чи кваліфікаційних комісій. Проте, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Висновками Консультативної ради європейських суддів (КРЄС) № 10 (2007)[3] та Рекомендацією CM/Rec(2010)12 Комітету міністрів Ради Європи[4] визначено базові стандарти: щонайменше половину складу таких органів мають становити судді, обрані самими суддями, а процедури добору «несуддівських» членів повинні виключати політичну заангажованість і забезпечувати високу фахову компетентність і доброчесність.

З метою визначення оптимального балансу між інституційною автономією судової гілки влади та демократичною легітимністю процесу формування її кадрових органів, у цій інформаційній довідці здійснено компаративне дослідження релевантного європейського досвіду. Зокрема, проаналізовано конституційно-правові моделі та положення законодавчих актів п'яти держав-членів Європейського Союзу, які репрезентують різні підходи до організації відбору: ***Франції*** (стаття 65 Конституції Французької Республіки від 04.10.1958[5] та Органічний закон 05.02.1994 № 94-100 «Про Вищу раду магістратури»[6]), ***Італії*** (статті 104, 105 Конституції Італійської Республіки від 22.12.1947[7] та Закон від 24.03.1958 № 195 «Про утворення та функціонування Вищої ради судової влади»[8]), ***Іспанії*** (стаття 122 Конституції Королівства Іспанія від 06.12.1978[9] та Органічний закон від 01.07.1985 № 6/1985 «Про судову владу»[10]), ***Німеччини*** (абзац 3 статті 95 Основного закону ФРН від 23.05.1949[11] та Закон від 25.08.1950 «Про обрання

---

[2] Про затвердження Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС) : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2026 року № 438. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2026-%D0%BF#Text

[3] Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_10_2007.pdf

[4] Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a38#Text

[5] Constitution du 4 octobre 1958. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006071194/

[6] Loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000364282

[7] COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA. URL: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27~art104

[8] Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura. URL: https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1958-03-24;195~art4

[9] Constitución Española. URL: https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229

[10] Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. URL: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666

[11] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html#BJNR000010949BJNE012600314

суддів»[12]) і ***Польщі*** (статті 186, 187 Конституції Республіки Польща від 02.04.1997[13] та Закон від 12.05.2011 «Про Національну раду судочинства»[14]).

Аналіз зазначених правових систем дозволяє структурувати європейський досвід за такими ключовими векторами:

- *французька та італійська моделі* демонструють високу ефективність подолання суддівського корпоративізму завдяки збалансованому залученню незалежних зовнішніх фахівців (представників правничої професії та громадськості); водночас вони мінімізують ризики інституційного зупинення процедур, оскільки ухвалення рішень у палатах рад здійснюється простою більшістю голосів без створення штучних паритетних блокувань;
- *досвід Німеччини* акцентує на важливості безальтернативного підпорядкування кадрових процедур фундаментальному принципу *Bestenauslese* (відбір найкращих за професійними критеріями), що реалізується через жорстку законодавчу формалізацію кожного етапу добору та виключає появу додаткових дискреційних фільтрів;
- *іспанська та польська практики* слугують системним застереженням: досвід Іспанії демонструє, що відсутність дієвих правових механізмів виходу із процедурного блокування за умови необхідності досягнення високого консенсусу (3/5 голосів) здатна роками паралізувати роботу вищого кадрового органу, а кейс реформи у Польщі доводить, що надмірне посилення політичного впливу парламенту на суддівський компонент кадрового органу та усунення належних правових стримувань і противаг призводить до неминучого визнання процедур дефектними на наднаціональному рівні (у практиці Суду ЄС та ЄСПЛ).

Досліджений досвід держав-членів ЄС свідчить про безумовну доцільність інституційного залучення незалежних зовнішніх експертів для забезпечення суспільної довіри до органів суддівського врядування й подолання їх корпоративної закритості. Водночас європейська практика категорично застерігає від упровадження паритетних моделей голосування у відбіркових колегіальних органах без імперативного закріплення правових інструментів врегулювання розбіжностей при рівності голосів, оскільки за відсутності механізму розблокування виникає пряма загроза системного процедурного блокування та дестабілізації судової влади загалом.

Основна частина

Цей законопроєкт є альтернативним до основного законопроєкту № 16018. Значна частина його положень за своїм нормативним змістом є аналогічною

---

[12] Richterwahlgesetz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/riwg/index.html

[13] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483

[14] Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20111260714

положенням основного проєкту. У зв'язку з цим, зауваження та застереження, висловлені в Інформаційній довідці, підготовленій Дослідницькою службою Верховної Ради України до законопроєкту № 16018, залишаються актуальними і для альтернативного законопроєкту. Зокрема, це: неоднаковий підхід до надання кандидатам вмотивованих рішень; процедурні неузгодженості резервного механізму формування другого складу Конкурсної комісії у разі неподання кандидатур міжнародними організаціями; відсутність окремої нормативної стадії для перевірки відповідності самих кандидатів до складу Конкурсної комісії встановленим вимогам до їх призначення; невизначеність правового значення вимоги щодо мінімальної кількості рекомендованих кандидатів (щонайменше 2 кандидати на 1 вакансію); процесуальні прогалини щодо порядку передачі, обліку та збереження конфіденційних матеріалів і конкурсних досьє кандидатів; дублювання оціночних функцій та ризик надмірної дискреції під час проведення повторних співбесід щодо «професійної компетентності».

Аналіз правових ризиків цього законопроєкту свідчить, що основною його проблемою є введення нових нормативних конструкцій, які створюють специфічні ризики для правової визначеності, інституційної незалежності та міжнародно-правових зобов'язань України. Зокрема, виявлено внутрішню процедурну неузгодженість при регламентації порядку ухвалення рішень Другим складом Конкурсної комісії, що закріплений у пункті 20 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення».

Так, законопроєктом пропонується встановити, що рішення Комісії щодо відповідності кандидата критерію професійної компетентності вважається ухваленим, якщо за нього проголосували не менше ніж 4 члени колегіального органу, серед яких є щонайменше один представник, запропонований міжнародними та іноземними організаціями. Водночас положення законопроєкту взагалі не визначають правових наслідків ситуації, за якої рішення не набрало необхідного мінімуму у 4 голоси (або не отримало підтримки міжнародного експерта). Поза межами правового регулювання залишається ключове питання: чи визнається такий кандидат таким, що не підтвердив належний рівень професійної компетентності (із подальшим припиненням участі у конкурсі), чи зазначена кандидатура має виноситися на повторне голосування.

При цьому в абзаці 15 цього ж пункту, який регламентує етап оцінювання критерію доброчесності, чітко встановлено презумпцію: у разі рівного розподілу голосів (формат «3 на 3») кандидат вважається таким, що не пройшов відповідний етап відбору. Відсутність аналогічного та уніфікованого правового наслідку для етапу оцінки професійної компетентності утворює суттєву законодавчу прогалину, яка за умови виникнення розбіжностей у поглядах між членами Комісії блокуватиме прийняття підсумкових рішень та зупинить конкурсну процедуру загалом.

Також положеннями законопроєкту передбачено інноваційну вимогу, згідно з якою щонайменше одна особа серед трьох членів Конкурсної комісії, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, повинна бути громадянином України. У контексті аналізу міжнародних стандартів судочинства та логіки залучення міжнародного компонента (зокрема, відповідно до рекомендацій Європейської комісії (*Interim Benchmarks)* за розділом 23 та індикаторів кроку 3.16 Плану України за програмою *Ukraine Facility*) ключовою метою участі іноземних експертів є забезпечення повністю зовнішнього, об'єктивного та неупередженого оцінювання, максимально вільного від потенційних внутрішньодержавних корпоративних зв'язків. У зв'язку з цим, запровадження цензу громадянства України всередині номінаційної квоти міжнародних партнерів потребує додаткового збалансування. Пропонований підхід, на нашу думку, доцільно доопрацювати з метою унеможливлення ризиків неоднозначного тлумачення норм та оптимізації відбору. Чіткіша деталізація критеріїв незалежності для таких кандидатів дозволить повною мірою зберегти первісну інституційну функцію міжнародного компонента як додаткової гарантії прозорості й безсторонності конкурсних процедур.

У порівнянні з основним законопроєктом, який передбачав диференційований підхід до проведення співбесід (зокрема, за наявності обґрунтованої потреби чи додаткових запитань до матеріалів досьє), цей законопроєкт пропонує запровадити обов'язкове проведення співбесід із кожним кандидатом, який успішно здав кваліфікаційні іспити й тестування.

Зазначений підхід спрямований на максимальне забезпечення принципу гласності та безпосередності оцінювання. Разом із тим, з огляду на об'єктивні часові параметри, зокрема наближення терміну закінчення повноважень більшості членів чинного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у червні 2027 року, запровадження суцільного обов'язкового етапу співбесід із широким колом претендентів потребує додаткового аналізу на предмет його адміністративної місткості. Для оптимізації кадрового адміністрування та запобігання ризикам процедурного затягування конкурсного добору доцільно, на нашу думку, розглянути можливість поєднання обов'язкових інтерв'ю з елементами письмового чи камерального оцінювання, що дозволить повністю зберегти процесуальну ефективність і динаміку формування оновленого складу органу.

Законопроєктом також пропонується модернізувати порядок первинного опрацювання документів кандидатів до складу ВРП шляхом делегування повноважень щодо їхнього прийому та первинної перевірки від секретаріату Вищої ради правосуддя безпосередньо органам, які забезпечують скликання та проведення відповідних з'їздів чи конференцій. Така ініціатива спрямована на децентралізацію технічного навантаження на початкових етапах конкурсу. Разом із тим, зазначений підхід потребує детальнішого нормативного регулювання в частині інформаційного

обміну з Етичною радою та порядку проведення спеціальної перевірки. Зважаючи на те, що за загальним правилом матеріали за результатами оцінювання скеровуються безпосередньо суб'єктам призначення, статус організаційних органів, які скликають з'їзди, потребує додаткового уточнення. Чітке розмежування повноважень між цими інституціями на рівні профільного закону дозволить усунути потенційні розбіжності при збереженні захисту персональних досьє кандидатів, а також підвищить загальну координацію та ефективність конкурсного відбору.

Висновки

Законопроєкт пропонує низку обґрунтованих процедурних новел, спрямованих на оптимізацію кадрового адміністрування. Позитивної оцінки заслуговують положення щодо уніфікації строків подання документів, надання дозволу на їх надсилання поштою та запровадження можливості одночасного оголошення конкурсу на всі вакантні посади членів ВККС.

Водночас аналіз нормативного змісту свідчить, що альтернативний законопроєкт значною мірою містить аналогічні недоліки та інституційні прогалини основного законопроєкту. Спільними для обох документів ризиками правового регулювання залишаються дублювання оціночних функцій, процедурна невизначеність на окремих стадіях конкурсу та відсутність чітких перехідних положень щодо збереження архівних матеріалів.

Нововведення цього законопроєкту (зокрема, порядок голосування за критерієм професійної компетентності, вимога щодо громадянства у міжнародній квоті та перехід до обов'язкових співбесід з усіма кандидатами) потребують, на нашу думку, додаткового аналізу, зокрема на предмет реальної спроможності кадрових органів вчасно виконати такі процедури. Водночас відсутність дієвих інструментів виходу з процедурного блокування та наближення строків припинення повноважень чинного складу ВККС у 2027 році створюють ризики часового затягування конкурсного відбору.

Дослідницька служба
Верховної Ради України

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*