



Страсбург, 13 жовтня 2026 року

CDL-PI(2026)015

Оригінал: англійською

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»**  
**РАДИ ЄВРОПИ**  
**(ВЕНЕЦІЙСЬКА КОМІСІЯ)**

**УКРАЇНА**

**ТЕРМІНОВИЙ СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК**

**ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ**

**ТА ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРАТУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА  
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА (DGI)  
РАДИ ЄВРОПИ**

**ЩОДО ПРОЄКТУ ЗАКОНУ  
«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»**

**Видано 25 вересня 2026 року відповідно до статті 14а  
Переглянутого Регламенту Венеційської комісії**

**Схвалено Венеційською комісією  
на її 148-ому пленарному засіданні  
(Венеція, 9 – 10 жовтня 2026 року)**

**на підставі зауважень**

**Пана Антоніу Енрікеш ГАСПАР (член, Португалія)  
Пана Мартіна КУЙЄР (член, Нідерланди)  
Пана Йоргена Стін Сьоренсен (член, Данія)  
Пана Філіпа Димитрова (колишній член, експерт)  
Пана Герхарда Райсснер (експерт, DGI)**

**Зміст**

|      |                                                                                |    |
|------|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Вступ.....                                                                     | 3  |
| II.  | Історія питання.....                                                           | 3  |
| A.   | Обґрунтування та зміст законопроекту.....                                      | 3  |
| III. | Аналіз законопроекту .....                                                     | 4  |
| A.   | Міжнародна участь в органах добору та перевірки.....                           | 5  |
| 1.   | Державний суверенітет.....                                                     | 7  |
| 2.   | Винятковий та тимчасовий характер міжнародної участі.....                      | 7  |
| 3.   | Висновок щодо подальшої міжнародної участі та національного суверенітету ..... | 8  |
| B.   | Законотворчий процес.....                                                      | 8  |
| C.   | Формування другого складу Конкурсної комісії .....                             | 9  |
| 1.   | Вимога щодо громадянства України в рамках міжнародної квоти .....              | 10 |
| 2.   | Додаткове висунення кандидатів.....                                            | 11 |
| 3.   | Призначення членів Конкурсної комісії.....                                     | 13 |
| 4.   | Статус членів Конкурсної комісії .....                                         | 13 |
| 5.   | Ухвалення рішень Конкурсною комісією .....                                     | 15 |
| 6.   | Повноваження, строки та безперервність роботи ВККС .....                       | 17 |
| 7.   | Процедура добору членів ВККС .....                                             | 19 |
| 8.   | Управління інформацією та адміністративна автономія .....                      | 21 |
| D.   | Добір членів ВРП .....                                                         | 22 |
| E.   | Дія проекту змін у часі.....                                                   | 26 |
| IV.  | Висновок.....                                                                  | 26 |

## I. Вступ

1. У листі від 10 липня 2026 року пан Тарас Качка, який на той час обіймав посаду віцепрем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, звернувся до Венеційської комісії з проханням надати терміновий висновок щодо законопроекту «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» (далі – «законопроект», у [CDL-REF\(2026\)035](#)).
2. 23 липня 2026 року Президія Венеційської комісії дозволила підготовку висновку за терміновою процедурою відповідно до статті 14а Переглянутого регламенту Комісії. Комісія вирішила підготувати цей терміновий висновок спільно з Генеральним директором з прав людини та верховенства права Ради Європи (DGI).
3. Пан Антоніу Енрікеш Гаспар, пан Мартін Куйєр, пан Йорген Стін Сьоренсен та пан Філіп Димитров виступили доповідачами від імені Венеційської комісії. Пан Герхард Райсснер виступив доповідачем від імені DGI.
4. 27 та 28 серпня 2026 року доповідачі за сприяння пана Тараса Пашука та пана Мамуки Лонгурашвілі з Секретаріату Венеційської комісії провели онлайн-зустрічі з чинним віцепрем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міністром юстиції, членами Комітету з питань правової політики Верховної Ради від більшості та опозиції, генеральним директором Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, представниками Ради суддів України, Вищої ради правосуддя (ВРП), Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС), Верховного Суду, Етичної ради та Національної асоціації адвокатів України. Вони також зустрілися з організаціями громадянського суспільства, представниками Європейської комісії та Делегації Європейського Союзу в Україні. Венеційська комісія та DGI висловлюють вдячність українським органам влади за відмінну організацію онлайн-зустрічей. До та після онлайн-зустрічей було подано кілька письмових коментарів. Комісія та DGI висловлюють вдячність співрозмовникам за їхній внесок.
5. Цей терміновий спільний висновок було підготовлено на основі англійського перекладу законопроекту, пояснювальної записки та порівняльної таблиці, наданих органами влади ([CDL-REF\(2026\)035](#)). Переклад може не в усіх аспектах точно відтворювати оригінал.
6. Цей терміновий спільний висновок було складено на основі коментарів доповідачів, а також результатів онлайн-засідань, що відбулися 27 та 28 серпня 2026 року, та письмових матеріалів, наданих низкою співрозмовників. Відповідно до пункту 10 Протоколу Венеційської комісії про підготовку термінових висновків ([CDL-AD\(2018\)019](#)), проєкт термінового спільного висновку було надіслано українським органам влади 18 вересня 2026 року для надання зауважень, які надійшли 24 вересня 2026 року та містять зауваження Міністерства юстиції та Комітету з питань правової політики Верховної Ради. Потім 25 вересня 2026 року було оприлюднено терміновий спільний висновок відповідно до статті 14а Переглянутого регламенту Венеційської комісії. Його було схвалено Венеційською комісією на її 148-му пленарному засіданні (9–10 жовтня 2026 року).

## II. Історія питання

### A. Обґрунтування та зміст законопроекту

7. У своєму Звіті щодо України за 2025 рік Європейська комісія зазначила, що строк повноважень Конкурсної комісії з добору на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України («Конкурсна комісія»), до складу якої входили міжнародні експерти, закінчився у червні 2025 року, і що, хоча строк повноважень чинного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС) триває до 2027 року, згідно з чинним законодавством нову Конкурсну комісію потрібно було б сформувати з представників нереформованих національних органів.<sup>1</sup> Європейська комісія рекомендувала: «З метою забезпечення стабільності судової реформи та доброчесності реформованої ВККС слід відмовитися від формування такої конкурсної комісії та натомість розширити значущу участь незалежних експертів, висунутих міжнародними організаціями, у процесі добору членів ВККС».

<sup>1</sup> Відповідно до частини 3 статті 95<sup>1</sup> Закону «Про судоустрій і статус суддів», членів Конкурсної комісії призначає Вища рада правосуддя з числа осіб, запропонованих Радою суддів України (три члени), Радою прокурорів України, Радою адвокатів України та Національною академією правових наук України (по одному члену від кожної організації).

Паралельно з цим Україна має розпочати реформу національних органів, які беруть участь у доборі членів ВККС». Європейська комісія також висловила серйозну стурбованість щодо «зростання опору залученню експертів, висунутих міжнародними організаціями до процесів добору чи перевірки кандидатів, зокрема щодо конституційної скарги, яка перебуває на розгляді, та законодавчої ініціативи, яка оскаржує всі процедури за участю міжнародних експертів».<sup>2</sup>

8. Запит щодо цього висновку стосується зобов'язань, взятих на себе українською владою в рамках процесу вступу до Європейського Союзу, щодо розширення такої участі: кластер 1 «Основи процесу вступу» передбачає негайне продовження повноважень Конкурсної комісії та розширення її складу за участю експертів, висунутих міжнародними організаціями. Спільна заява від 11 грудня 2025 року віцепрем'єр-міністра та комісара з питань розширення підтверджує це зобов'язання: серед заходів, яким Україна має надати пріоритет протягом наступного року, передбачається розширення участі міжнародних експертів у роботі Конкурсної комісії, причому механізми реалізації цього завдання визначатимуться у тісній співпраці з Європейською комісією.<sup>3</sup> У пояснювальній записці згадуються пункти 6.1 та 6.2 Дорожньої карти з питань верховенства права, визначені Україною та Європейським Союзом як пріоритети на 2026 рік, які передбачають визначення механізмів залучення міжнародних експертів та підготовку відповідного законопроекту; а також крок 3.16 Плану України в межах інструменту Ukraine Facility, зі змінами від 30 липня 2026 року, який вимагає не лише підготовки, а й набрання чинності до кінця 2026 року законодавством, що розширює таку участь.<sup>4</sup>

9. Оновлення складу ВККС необхідно провести найближчим часом, оскільки строк повноважень 15 із 16 її членів закінчується у червні 2027 року. Відповідно до частини 9 статті 95 Закону «Про судоустрій і статус суддів» (Закон «Про судоустрій») у редакції, запропонованій законопроектом, ВРП має оголосити про проведення добору членів ВККС не пізніше ніж за три місяці до цієї дати, тобто до 1 березня 2027 року. Добір має проводити комісія у новому складі, формування якої має розпочатися протягом десяти днів після набрання чинності законопроектом.

10. Під час онлайн-зустрічей представники влади повідомили делегації Комісії, що вони розраховують ухвалити законопроект до кінця 2026 року.

11. Законопроект складається з двох розділів. Розділ I вносить зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів»: він змінює статтю 95, яка регулює порядок добору членів ВККС, уточнює повноваження Конкурсної комісії, перелічені в статті 95<sup>1</sup>, та вносить нові пункти 50<sup>1</sup> і 50<sup>2</sup> до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення». Новий пункт 50<sup>1</sup> передбачає формування на дворічний термін другого складу Конкурсної комісії, члени якої пропонуються Радою суддів України та міжнародними й іноземними організаціями; новий пункт 50<sup>2</sup> припиняє поточний процес добору членів Конкурсної комісії, оголошений Вищою радою правосуддя 22 липня 2025 року відповідно до чинного Закону. Розділ II містить прикінцеві та перехідні положення законопроекту: він передбачає набрання чинності на наступний день після опублікування та вносить зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя» («Закон про ВРП») та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Положення законопроекту детально розглядаються нижче.

12. Цей терміновий спільний висновок стосується законопроекту в тому вигляді, в якому він наведений у документі CDL-REF(2026)035. З огляду на терміновість запиту, у цьому висновку основна увага приділяється найважливішим аспектам законопроекту. Відсутність зауважень щодо інших аспектів законопроекту не слід тлумачити як мовчазну згоду.

### III. Аналіз законопроекту

13. Міжнародна участь у роботі національних органів добору та перевірки суддів порушувала питання національного суверенітету, які вже розглядалися в минулому, але й досі залишаються актуальними в Україні. Слід нагадати (див. також пункт 7 вище), що 20 грудня 2024 року група парламентарів оскаржила в Конституційному Суді України законодавчі акти України, що регулюють процедуру формування органів за участю іноземних громадян та представників міжнародних організацій.<sup>5</sup> Визначення того, чи відповідають Конституції України законодавчі акти України щодо участі експертів, висунутих міжнародними організаціями, у роботі органів добору та перевірки, не належить до компетенції Комісії та DGI.

<sup>2</sup> Європейська комісія, [Звіт «Україна 2025»](#), SWD(2025) 759 final, 4 листопада 2025 року, розділ 23. 20 грудня 2024 року 56 народних депутатів України подали [конституційну скаргу](#), яка наразі перебуває на розгляді.

<sup>3</sup> [Спільна заява комісара Марти Кос та віцепрем'єр-міністра України Тараса Качки](#), Львів, 11 грудня 2025 р., пункт 7

<sup>4</sup> [План України в межах інструменту Ukraine Facility, крок 3.16](#), зі змінами, внесеними [Виконавчим рішенням Ради \(ЄС\) 2026/1923 від 30 липня 2026 року](#), яким вносяться зміни до Виконавчого рішення (ЄС) 2024/1447 щодо затвердження оцінки Плану України.

<sup>5</sup> Див. <https://ccu.gov.ua/en/novina/constitutional-petition-56-peoples-deputies-ukraine-was-lodged-constitutional-court-ukraine>.

14. Що стосується законопроекту, то його було підготовлено Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції спільно з Міністерством юстиції, після чого його було надіслано Комітету з питань правової політики Верховної Ради (детальніше див. пункт 26 нижче). Під час онлайн-засідань представник парламентської опозиції стверджував, що міжнародна участь у роботі Конкурсної комісії має бути припинена, оскільки її продовження саме по собі суперечитиме попереднім рекомендаціям Венеційської комісії щодо тимчасового характеру такої участі. Представники громадянського суспільства підтримали міжнародну участь у другому складі Конкурсної комісії, оскільки результати, для досягнення яких вона була створена, ще не досягнуто. Венеційська комісія та DGI розглянуть ці питання насамперед.

#### **А. Міжнародна участь в органах добору та перевірки**

15. Участь міжнародних експертів в органах добору та перевірки в Україні ґрунтується на трьох міркуваннях, які послідовно відображаються у висновках Венеційської комісії з 2015 року. Перше – це довіра громадськості. Реформи, проведені з 2014 року, мали на меті усунути «корупцію та некомпетентність у судовій владі, що є наслідком політичного впливу на призначення суддів у попередній період»<sup>6</sup>, і, як підкреслили співрозмовники Комісії у 2017 році, «лише міжнародна участь забезпечить довіру громадян до неупередженості процесу»<sup>7</sup>. Друге міркування – доброчесність органів суддівського врядування. Судова рада «не може виконувати свої функції, якщо не забезпечено доброчесність її членів»<sup>8</sup>; широко поширеним було уявлення, «що призначення занадто часто мають політичне підґрунтя»<sup>9</sup>; а змішаний національний та за участю міжнародних експертів склад «зміцнює довіру громадськості та може сприяти подоланню будь-яких проблем корпоратизму»<sup>10</sup>. Третім є незалежність від внутрішнього тиску. Очікується, що члени, висунуті міжнародними партнерами, «вільні від національних інтересів і не залучені до національних конфліктів», будуть більш незалежними від законодавчої та виконавчої влади, а також від будь-яких органів у рамках судової гілки влади,<sup>11</sup> і запевнять громадськість у своїй неупередженості та «непіддатливості цих членів до тиску».<sup>12</sup>

16. З огляду на це Венеційська комісія у 2017 році рекомендувала «тимчасово» надати міжнародним організаціям та донорам «вирішальну роль» у доборі суддів Вищого антикорупційного суду;<sup>13</sup> у 2019 та 2020 роках вона позитивно оцінила змішаний склад органу, що відбирає членів ВККС; а у 2021 році вона визнала міжнародну складову Етичної ради «необхідною гарантією для такого виняткового заходу в Україні».<sup>14</sup> Комісія послідовно розглядала міжнародну участь як виняткову та перехідну, розраховану на період «до досягнення передбачених результатів»,<sup>15</sup> тобто до моменту впровадження передбачених реформ у відповідних національних органах.

<sup>6</sup> CDL-AD(2015)027, Україна – Висновок щодо запропонованих змін до Конституції України стосовно судової влади, затверджений Конституційною комісією 4 вересня 2015 року, п. 36

<sup>7</sup> [CDL-AD\(2017\)020](#), Україна – Висновок щодо законопроекту «Про антикорупційні суди» та законопроекту «Про внесення змін до Закону України „Про судоустрій і статус суддів“» (щодо запровадження обов'язкової спеціалізації суддів на розгляді справ про корупцію та пов'язані з нею злочини), пункти 49–51.

<sup>8</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), Україна – Терміновий спільний висновок щодо законопроекту про внесення змін до окремих законодавчих актів стосовно процедури обрання (призначення) членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП (законопроект № 5068), пункти 14–16.

<sup>9</sup> [CDL-AD\(2020\)039](#), Україна – Терміновий висновок щодо реформи Конституційного Суду, п. 75, цитований у [CDL-AD\(2022\)054](#), Україна – Висновок щодо законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно вдосконалення процедури добору кандидатів у судді Конституційного Суду України на конкурсній основі, пункт 11; див. також CDL-AD(2020)039, пункти 77 та 102.

<sup>10</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), Україна – Висновок щодо змін до правової бази, що регулює діяльність Верховного Суду та органів судового врядування, п. 22; [CDL-AD\(2020\)022](#), Україна – Спільний висновок щодо проекту змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів про діяльність Верховного Суду та судових органів (законопроект № 3711), п. 41.

<sup>11</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), Україна – Спільний експертний висновок *amicus curiae* Венеційської комісії та DGI щодо окремих питань, пов'язаних з обранням та дисциплінарною відповідальністю членів Вищої ради правосуддя, пункти 44 та 53.

<sup>12</sup> [CDL-AD\(2022\)054](#), там само, пункт 30.

<sup>13</sup> [CDL-AD\(2017\)020](#), там само, пункт 73.

<sup>14</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, п. 59

<sup>15</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), там само, пункт 24; [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пункт 42

17. Міжнародна участь у процедурах добору та призначення не є новизною в Україні: її запроваджено у 2015 році в антикорупційних органах, у 2018 році поширено на судову гілку влади, а у 2021 році – на органи судового врядування, і зараз вона є характерною рисою понад десятка органів добору як у судовій галузі, так і поза нею.<sup>16</sup>

18. Міжнародна участь у складі комісій з добору суддів також була запроваджена в Республіці Молдова, де Законом № 26 від 10 березня 2022 року оцінка доброчесності кандидатів до Вищої ради магістратури та Вищої ради прокурорів була доручена Незалежній оцінювальній комісії у складі шести членів, трьох із яких пропонують парламентські фракції, а трьох – міжнародні партнери Республіки Молдови з питань розвитку, що було підтверджено рішенням Парламенту, ухваленим кваліфікованою більшістю голосів<sup>17</sup>. Венеційська комісія та DGI провели оцінку молдовського законопроекту у 2021 році та підтримали міжнародну участь як винятковий захід; Конституційний суд Республіки Молдова затвердив цей механізм оцінки у 2022 році.<sup>18</sup> Згодом цей механізм було поширено на одноразову зовнішню оцінку діючих суддів та прокурорів, завершення якої було одним із кроків, визначених Європейською комісією у червні 2022 року в рамках процесу вступу.<sup>19</sup>

19. Крім того, участь іноземних юристів у здійсненні правосуддя є давньою традицією у кількох державах-членах Венеційської комісії: до складу конституційних судів Ліхтенштейну та Андорри входять іноземні судді на підставі їхніх конституцій, так само як і до складу конституційного суду Боснії та Герцеговини, а до 2018 року – і до складу конституційного суду Косово. У Монако Верховний суд (Tribunal Suprême), який здійснює конституційну юрисдикцію, на практиці переважно складається з французьких юристів.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> У судовій галузі: [Громадська рада міжнародних експертів](#), що повністю складається з членів, висунутих міжнародними організаціями, яка брала участь у відборі суддів Вищого антикорупційного суду ([Закон № 2447-VIII від 7 червня 2018 року](#); строк повноважень продовжено на 18 місяців, до травня 2026 року); а також чотири змішані комісії, до складу яких входять члени, висунуті як на національному, так і на міжнародному рівні: [Конкурсна комісія](#), строк повноважень складу якої, сформованого за міжнародної підтримки, закінчився у червні 2025 року; [Етична рада](#), яка діятиме до листопада 2027 року; [конкурсна комісія для Служби дисциплінарних інспекторів ВРП](#); та [Експертна рада](#) для Спеціалізованого окружного адміністративного суду та Спеціалізованого апеляційного адміністративного суду. [Дорадча група експертів](#) («ДГЕ») проводить попередній добір кандидатів на посаду судді Конституційного Суду та діє у змішаному складі до 2029 року. Поза межами судової системи цей механізм розвивався поступово: у 2015 році до складу комісій з добору [директора Національного антикорупційного бюро України \(НАБУ\)](#) та [голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури \(САП\)](#) увійшов по одному іноземному експерту серед членів, призначених національними органами влади; комісія, сформована у жовтні 2019 року для добору [голови Національного агентства з питань запобігання корупції](#), стала першою за межами судової системи, до складу якої увійшли члени, висунуті міжнародними партнерами — трое, поряд із трьома, призначеними урядом. З того часу ця модель застосовувалася при виборі керівників САП та НАБУ, [директора Бюро економічної безпеки](#), [голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами](#), а також, відповідно до Митного кодексу в редакції 2024 року, [голови Державної митної служби](#) (призначеного 10 квітня 2026 року); до [Дорадчої групи експертів для членів Рахункової палати](#), відповідно до закону, що діє з грудня 2024 року; а також до [атестаційних комісій Бюро економічної безпеки](#) та [митних органів](#) ([атестація митних службовців](#) розпочалася у травні 2026 року), половину членів яких пропонують міжнародні та іноземні організації. Щодо органів у судовій галузі див. Агентство законодавчих ініціатив, Конкурсні комісії за участю міжнародних (іноземних) експертів (судові органи та Конституційний Суд України), Аналітичний звіт, 2026 рік («звіт ALI»), розділи 1.1–1.6 та Додаток 1

<sup>17</sup> [Закон № 26 від 10 березня 2022 року](#) «Про деякі заходи, пов'язані з доббором кандидатів на посади членів органів самоврядування суддів та прокурорів», статті 3–6 та 14 ([англійський переклад](#), зі змінами, внесеними Законом № 252 від 17 серпня 2023 року).

<sup>18</sup> Венеційська комісія та DGI, [CDL-AD\(2021\)046](#), Республіка Молдова – Спільний висновок щодо законопроекту про деякі заходи, пов'язані з відбором кандидатів на адміністративні посади в органах самоврядування суддів та прокурорів, та внесення змін до деяких нормативних актів; Конституційний Суд Республіки Молдова, [рішення № 9 від 7 квітня 2022 року](#) (справа № 43а/2022). Див. також [CDL-AD\(2023\)032](#), Республіка Молдова – Спільний висновок щодо законопроекту про антикорупційну судову систему та внесення змін до деяких нормативних актів, пункти 55–56.

<sup>19</sup> [Закон № 252 від 17 серпня 2023 року](#) «Про зовнішню оцінку суддів та прокурорів та внесення змін до деяких нормативних актів»; див. також Закон № 65 від 30 березня 2023 року «Про зовнішню оцінку суддів та кандидатів на посаду судді Верховного суду».

<sup>20</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пункт 52 та виноски 28–31; див. також [CDL-AD\(2017\)020](#), там само, пункт 49. Що стосується Монако: Конституція від 17 грудня 1962 року, статті 89 та 92; Указ монарха № 2.984 від 16 квітня 1963 року, стаття 2; [Верховний суд Монако, «Члени»](#). Ані Конституція, ані указ про її виконання не встановлюють жодного вимог щодо громадянства.

## 1. Державний суверенітет

20. У 2019 році Комісія позитивно оцінила змішаний склад органу, що здійснює добір членів ВККС, зазначивши, що такі органи «повинні створюватися на перехідний період до досягнення передбачуваних результатів», тоді як «постійна система може порушувати питання конституційного суверенітету».<sup>21</sup> У 2020 році Комісія та DGI рекомендували обмежити повноваження щодо висунення кандидатів тими суб'єктами, які традиційно співпрацюють з Україною у сфері судової влади, запрошуючи їх висунути кандидатів на підставі офіційного запиту, а у разі, якщо вони не висунуть кандидатів, доручити висунення «нейтральному та етичному суб'єкту або органу».<sup>22</sup> У 2021 році Комісія та DGI визнали правило, згідно з яким після повторного голосування перевагу має голос групи членів, до складу якої входять принаймні двоє членів, висунутих на міжнародному рівні, «прийнятним з точки зору національного суверенітету», оскільки рішення Етичної ради можуть бути оскаржені у Верховному Суді, а остаточне рішення, таким чином, залишається за національним органом.<sup>23</sup> У спільному експертному висновку *amicus curiae* 2022 року зроблено висновок, що цей механізм «не слід розглядати як загрозу суверенітету України, оскільки це був суверенний вибір України, а обраний механізм є надзвичайним і тимчасовим рішенням», що ґрунтується, зокрема, на таких елементах: рішення змішаного органу є рекомендаціями, які можуть бути оскаржені у Верховному Суді; організації, що висувають кандидатури, діють «не на підставі свого суверенного права, а лише завдяки тому, що Україна наділила їх відповідними повноваженнями»; цей орган є українським органом, діяльність якого регулюється українським законодавством; його члени діють як приватні особи; а вирішальний голос двох членів, висунутих на міжнародному рівні, сам по собі був вибором українського законодавця, що становить «додаткову гарантію незалежності української судової влади».<sup>24</sup>

21. Комісія та DGI не вбачають підстав відходити від цієї оцінки та зазначають, що ці елементи, здебільшого, присутні у законопроекті: організації, що висувають кандидатури, діють лише на підставі повноважень, наданих їм законом; Конкурсна комісія є українським органом, що регулюється українським законодавством, члени якого, незалежно від того, хто їх висунув, призначаються українським органом влади; її робота має підготовчий характер, а остаточне рішення залишається за ВРП, як це передбачено Конституцією та Законом «Про судоустрій і статус суддів». Вирішальний голос двох членів, висунутих міжнародною спільнотою, який застосовується при ухваленні рішень щодо доброчесності, є процедурним питанням, встановленим українським законодавцем, що становить додаткову гарантію незалежності української судової влади.

## 2. Винятковий та тимчасовий характер міжнародної участі

22. Венеційська комісія раніше висловлювала думку, що участь міжнародних експертів у формуванні органів судового управління має бути винятковою та тимчасовою. У попередніх висновках це обмеження визначалося з огляду на його мету. У 2019 та 2020 роках тривалість перехідного періоду пов'язувалася з досягненням передбачених результатів, при цьому від змішаних національно-міжнародних органів вимагалось, щоб вони «мали мандат, чітко обмежений у часі».<sup>25</sup> У 2021 році Комісія та DGI визнали тривалість у шість років обґрунтованою для Етичної ради, з огляду на поступове оновлення складу Вищої ради правосуддя, та рекомендували, щоб закон прямо обмежував таку участь одним шестирічним мандатом.<sup>26</sup> У 2022 році Комісія рекомендувала включити «застереження про припинення дії» щодо Дорадчої групи експертів, яка здійснює попередній добір кандидатів на посаду судді Конституційного суду («ДГЕ»), і законодавець передбачив перехідний період тривалістю шість років.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), там само, пункти 22–24.

<sup>22</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пп. 39 та 77.

<sup>23</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пп. 46–52 та Рекомендація 9 (п. 75).

<sup>24</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пункти 51–53.

<sup>25</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), там само, пункт 24; [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пп. 42 та 71; див. також [CDL-AD\(2017\)020](#), там само, п. 73 («на тимчасовій основі міжнародним організаціям та донорам [...] слід відвести вирішальну роль»).

<sup>26</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пункти 34–36 та Рекомендація 4 (пункт 75): Комісія та DGI позитивно оцінили «тимчасовий характер міжнародної участі в Етичній раді», визнали «термін у шість років обґрунтованим, зважаючи на те, що національне законодавство передбачає поступову зміну складу Вищої ради правосуддя різними органами, що здійснюють призначення», та рекомендували, щоб у законі «було чітко зазначено, що міжнародна участь в Етичній раді діє протягом одного шестирічного строку повноважень».

<sup>27</sup> [CDL-AD\(2022\)054](#), там само, пункти 47–48 та 50 (участь міжнародних учасників «повинна передбачатися лише як виняткове рішення на перехідний період»; «з огляду на надзвичайний та тимчасовий характер таких механізмів [...] для міжнародних учасників, бажаним видається обмеження їхнього терміну дії»); Закон № 2846-IX від 13 грудня 2022 року (перехідний період тривалістю шість років) та Закон № 3277-IX від 27 липня 2023 року (вирішальний голос міжнародних членів); [CDL-AD\(2025\)052](#), Україна – Висновок щодо проєкту змін до окремих законодавчих актів стосовно вдосконалення процедури конкурсного добору на посаду судді Конституційного Суду, пункти 12–13.

23. Виходячи з цієї лінії міркувань, Комісія та DGI роблять три висновки. По-перше, тимчасовий характер механізму визначається його метою, а не конкретною датою: участь має тривати доти, доки – але лише доти, доки – завдання, для виконання якого він був створений, залишається невиконаним, отже, продовження терміну дії, запропоноване через те, що передбачувані результати не були досягнуті, відповідає цьому характеру. По-друге, попередні висновки вимагають, щоб механізм припинив дію після досягнення його цілей і не став постійною складовою судової системи; вони не вимагають, щоб він припиняв дію, поки ці цілі залишаються недосягнутими. Тим не менш, тимчасовий характер передбачає реалістичний часовий горизонт, щодо якого під час онлайн-засідань не було розбіжностей і який органи влади підтвердили у своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року: міжнародна участь зрештою має бути поступово припинена, а звичайна процедура – відновлена. По-третє, цей термін передбачає, що основна проблема – реформа національних органів, які в іншому випадку здійснювали б призначення – буде вирішена протягом перехідного періоду, причому повернення до звичайної процедури є наслідком цієї реформи, а не простого плину часу.

24. Нарешті, у попередніх висновках послідовно пов'язувалася стабільність судової системи з рівнем суспільної довіри до неї та зазначалося, що «довіра до судової влади може зростати лише в межах стабільної системи» і що «для проведення чергової реформи мають бути наведені переконливі обґрунтування»,<sup>28</sup> а також повторно наголошувалося на необхідності «утримуватися від частих фрагментарних судових реформ».<sup>29</sup> Ці міркування свідчать як проти передчасного припинення дії механізму, так і проти його безстрокового продовження: припинення його дії зараз, до досягнення результатів, задля яких його було запроваджено, змінило б рамкові умови функціонування судової влади не меншою мірою, ніж його продовження, і, на відміну від продовження, залишило б основну проблему невирішеною.

### **3. Висновок щодо подальшої міжнародної участі та національного суверенітету**

25. На завершення, та з урахуванням рішення Конституційного Суду щодо судового контролю, Комісія та DGI не вбачають у проєкті закону нічого такого, що могло б вплинути на суверенітет України або на повноваження органів, які здійснюють призначення та обрання. Як зазначила Комісія, «сама корупція, перш за все, підриває суверенітет держави».<sup>30</sup> Описані вище механізми були створені Верховною Радою для протидії цій загрозі та привели до формування українських інституцій, до складу яких входять громадяни України, призначені в кожному випадку національними органами, визначеними Конституцією або законом. У цьому світлі такі механізми, радше, сприяли зміцненню суверенітету України, ніж його послаблювали.

### **В. Законотворчий процес**

26. Згідно з інформацією, наданою під час онлайн-зустрічей, законопроект було підготовлено Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції спільно з Міністерством юстиції, після чого його було передано Комітету з питань правової політики Верховної Ради; також було проведено консультації з ВРП та ВККС. Однак деякі організації громадянського суспільства повідомили делегації, що дізналися про законопроект лише від Венеційської комісії і що жодна з них не бачила українського тексту законопроекту. У пояснювальній записці зазначено, що законопроект забезпечує виконання зобов'язань щодо верховенства права, описаних у пункті 8 вище; стосовно консультацій у ній зазначено лише те, що законопроект «не потребує громадських консультацій». Згідно з коментарями від 24 вересня 2026 року, на розгляді Верховної Ради перебувають два законопроекти щодо добору членів ВККС та ВРП: законопроект № 16018, зареєстрований 3 вересня 2026 року депутатами Комітету Верховної Ради з питань правової політики, та законопроект №16018-1, схвалений Кабінетом Міністрів і поданий Прем'єр-міністром до Верховної Ради 10 вересня 2026 року. Влада заявляє, що у пояснювальній записці до законопроекту № 16018-1 передбачено, що рекомендації, викладені у висновку Венеційської комісії, «будуть опрацьовані та враховані під час розгляду законопроекту в Комітеті Верховної Ради з питань правової політики».

27. У коментарях не вказано, чи є текст законопроекту № 16018-1, поданий Прем'єр-міністром до Верховної Ради 10 вересня 2026 року, ідентичним тому законопроекту, який було надіслано до Венеційської комісії разом із запитом про надання висновку від 10 липня 2026 року (див. пункт 1 вище).

<sup>28</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), op. cit., пункти 13–15; [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., пункти 6–7 та 33–34.

<sup>29</sup> [CDL-AD\(2023\)027](#). Україна — Додатковий спільний висновок до спільного висновку щодо проєкту змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів про діяльність Верховного Суду та судових органів ([CDL-AD\(2020\)022](#)), пункти 24–26, 29 та 70; [CDL-AD\(2025\)044](#). Україна — Спільний висновок щодо проєкту змін до дисциплінарних процедур стосовно суддів, декларацій про доброчесність та інших процедур, пункти 33–36.

<sup>30</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пункт 58.

28. Комісія та DGI нагадують, що якість законодавства значною мірою залежить від якості законодавчого процесу.<sup>31</sup> Законопроект, який має на меті виконання зобов'язань щодо вступу до ЄС, а отже, має на меті зміцнення верховенства права, має бути підготовлений та ухвалений у рамках процедури, яка є ефективною, прозорою, інклюзивною та демократичною. Згідно з Оновленим контрольним переліком питань щодо верховенства права, це вимагає, *серед іншого*, щоб запропоновані законодавчі акти були належним чином обґрунтовані в пояснювальних документах, щоб прискорені процедури застосовувалися лише у виняткових ситуаціях, а реформи, що мають особливе конституційне або суспільне значення, були предметом широких громадських консультацій, а також цільових консультацій із зацікавленими сторонами, яких вони стосуються.<sup>32</sup>

29. Застосовуючи ці бенчмарки, Комісія нещодавно дійшла висновку, що процес, який проводиться без залучення основних зацікавлених сторін, суперечить «стандартам належної законотворчості, необхідним для прийняття законодавства, що має ... суспільне значення».<sup>33</sup> Цей законопроект, який визначає, хто обиратиме майже весь склад ВККС, та забезпечує виконання зобов'язань щодо вступу до ЄС, належить до цієї категорії і вимагає прозорого та інклюзивного діалогу з усіма зацікавленими сторонами – судовою владою, представниками юридичних професій, науковими колами та громадянським суспільством – на основі тексту, доступного для громадськості.<sup>34</sup>

30. Венеційська комісія та DGI зазначають, що викладені вище занепокоєння можна вирішити в рамках законодавчого процесу. У цьому контексті вони вітають зобов'язання, викладене у пояснювальній записці до законопроекту № 16018-1, про яке повідомили українські органи влади, щодо врахування рекомендацій цього висновку під час розгляду законопроекту Комітетом з питань правової політики. Тому вони настійно закликають органи влади повною мірою використовувати цей висновок<sup>35</sup> та вести прозорий і всеосяжний діалог з усіма відповідними зацікавленими сторонами, навіть у випадках, коли зміни необхідні невідкладно.<sup>36</sup>

31. Комісія та DGI також рекомендують переглянути пояснювальну записку. У ній слід зазначити причини, з яких передбачається продовження міжнародної участі, обґрунтувати кожне відхилення від домовленостей, що регулювали перший склад Конкурсної комісії, а щодо добору членів ВРП – від чинного законодавства; а також оцінити сукупний вплив цих змін на існуючу систему.<sup>37</sup>

### С. Формування другого складу Конкурсної комісії

32. Відповідно до чинного Закону «Про судоустрій і статус суддів», Конкурсна комісія складається з шести членів, призначених Вищою радою правосуддя за пропозицією національних органів: трьох суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та по одному члену від Ради прокурорів України, Ради адвокатів України та Національної академії правових наук України (частина 3 статті 95<sup>1</sup>). Перший склад, сформований у 2021 році згідно з пунктом 50 розділу XII, був змішаним: три судді або суддів у відставці, запропоновані Радою суддів України, та три особи, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями; строк повноважень цієї комісії закінчився у червні 2025 року, через два роки після призначення повноважного складу ВККС. У розділі I законопроекту, який вносить зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів», склад Конкурсної комісії, що має бути сформований, називається «другим складом».

<sup>31</sup> [CDL-AD\(2025\)002](#), «Оновлений контрольний перелік питань щодо верховенства права», пункт 34. Комісія нагадала про цей самий принцип, наприклад, у документі [CDL-AD\(2025\)053](#), Латвія – Висновок щодо законопроекту про вихід із Ради

<sup>32</sup> [CDL-AD\(2025\)002](#), критерій II.A.6 (Процедури законотворчості), питання iii, iv та vi.

<sup>33</sup> [CDL-AD\(2026\)012](#), Литва – Терміновий додатковий висновок до висновку щодо проекту та прийнятих поправок до Закону про Національне радіо та телебачення Литви, пункт 19; див. також [CDL-AD\(2026\)001](#), Литва – Висновок щодо проекту та прийнятих поправок до Закону про Національне радіо та телебачення Литви, пункти 34 та 41–43, а також, щодо консультацій із зацікавленими сторонами, яких стосуються реформи судової системи, [CDL-AD\(2025\)044](#), *op. cit.*, пункти 35–36.

<sup>34</sup> [CDL-AD\(2025\)002](#), *op. cit.*, II.A.6; [CDL-AD\(2025\)044](#), *op. cit.*, пункти 33–36; [CDL-AD\(2023\)027](#), *op. cit.*, пункти

<sup>35</sup> Щодо законодавчого процесу, який ще триває, див. [CDL-AD\(2026\)012](#), там само, пункт 22; [CDL-AD\(2026\)001](#), там само, пункти 43–44.

<sup>36</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), там само, пункт 9 («хоча, звісно, парламент не може бути зобов'язаний дотримуватися зауважень цих зацікавлених сторін, він повинен серйозно розглянути обґрунтованість наведених аргументів»); [CDL-AD\(2020\)022](#), *op. cit.*, пп. 30–31, де Комісія рекомендувала «врахувати різні подані пропозиції у своїх міркуваннях та законодавчому процесі».

<sup>37</sup> Щодо змісту пояснювальних документів, що супроводжують законопроекти, [CDL-AD\(2023\)036](#), Чорногорія – Висновок щодо проекту Закону «Про Уряд», пункти 18 та 21 і рекомендація А, та [CDL-AD\(2025\)030](#), Чорногорія – Додатковий висновок до висновку щодо проекту Закону про Уряд, пункти 8–9; щодо відсутності оцінок впливу в українському законодавчому процесі, [CDL-AD\(2020\)022](#), *op. cit.*, пункт 7.

33. Новий пункт 50<sup>1</sup> передбачає, що «другий склад Конкурсної комісії має складатися з трьох осіб із числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та трьох осіб, причому принаймні одна з яких має бути громадянином України, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міжурядових угод надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання корупції й боротьби з нею протягом останніх п'яти років», на строк «два роки з дати призначення». Згідно з пояснювальною запискою, у законопроекті «пропонується зберегти можливість тимчасового залучення міжнародних експертів до другого складу Конкурсної комісії», що подається як підхід, який «відповідає рекомендаціям [...] Венеційської комісії, викладеним у Терміновому спільному висновку CDL-AD(2021)018», а також «вдосконалює процедурні механізми роботи Конкурсної комісії з урахуванням практичного досвіду, набутого під час попереднього добору».

34. Комісія та DGI зазначають, що законопроект змінює низку елементів: етап допуску кандидатів, мандат, міжнародну квоту, вимоги щодо відповідності членів, правила голосування та підтримку, доступну членам. У пояснювальній записці загалом згадується «практичний досвід, набутий під час попереднього добору», але в ній не описуються труднощі, з якими стикалися, і не обґрунтовуються такі зміни.<sup>38</sup> Комісія та DGI нагадують, що законодавець має загальний обов'язок обґрунтовувати будь-яку законодавчу пропозицію, особливо якщо вона впливає на основоположні державні інституції, а зміни до органів суддівського врядування повинні ґрунтуватися на належному аналізі.<sup>39</sup> Поправка, яка змінює правила щодо складу, мандата або порядку ухвалення рішень Конкурсною комісією у тому вигляді, в якому вони застосовувалися до її першого змішаного складу, потребує особливо переконливого обґрунтування, оскільки ці правила були покликані зміцнити довіру суспільства до процесу добору і, будучи застосованими першим складом, дали змогу ВРП у червні 2023 року призначити новий склад ВККС, що Комісія та DGI привітали.<sup>40</sup> Отже, Комісія та DGI рекомендують обмежити поправки тим, що є необхідним для продовження міжнародної участі, або, якщо такі зміни буде збережено, обґрунтувати в пояснювальній записці кожну зміну порядку, який регулював роботу першого складу Комісії (див. також пункт 31 вище та Рекомендацію 2 нижче).

### 1. Вимога щодо громадянства України в рамках міжнародної квоти

35. Нагадаємо, що пункт 50 розділу XII, який регулював перший склад, передбачав «три особи з числа суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та три особи, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання корупції та боротьби з нею». Новий пункт 50<sup>1</sup> вимагає, щоб ці три особи запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, «мають включати принаймні одного громадянина України». У пояснювальній записці не наводиться обґрунтування цієї нової вимоги. Під час онлайн-засідань міністр юстиції посилався на знання українського законодавства, необхідні для оцінки професійної компетентності. У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Міністерство юстиції також посилялося на право громадян брати участь в управлінні державними справами, передбачене статтею 38 Конституції. Комітет з питань правової політики зазначив, що громадянство саме по собі не може розглядатися як критерій незалежності чи доброчесності, а міжнародний характер квоти визначається організаціями, що висувають кандидатури.

36. У своїх висновках щодо ДГЕ Комісія визнала, що серед осіб, обраних міжнародними суб'єктами, може бути знайдено відповідного кандидата, який має українське громадянство, та рекомендувала чітко закріпити цю можливість у законі.<sup>41</sup> З того часу аналогічні органи скористалися цією можливістю, і вона не викликає заперечень з принципових міркувань.

<sup>38</sup> [Пояснювальна записка](#), пункт 2.

<sup>39</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., пп. 30 та 33–34; [CDL-AD\(2025\)044](#), op. cit., пп. 34–35.

<sup>40</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), там само, пункти 22 та 24 (змішаний національно-міжнародний склад «сприяє зміцненню довіри громадськості та може допомогти у подоланні будь-яких проблем корпоратизму»); [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пункти 41, 75 та 78 (змішаний орган для добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України «дотримується успішної моделі, обраної для Антикорупційного суду, і заслуговує на схвалення» та «повинен забезпечити доброчесність Вищої кваліфікаційної комісії суддів України до початку її роботи»); [CDL-AD\(2023\)027](#), op. cit., пп. 9 та 27 («Слід позитивно оцінити те, що Вища рада правосуддя оперативно призначила нових членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, і що остання відновила свою роботу з добору кандидатів на численні вакантні судові посади в країні»).

<sup>41</sup> [CDL-AD\(2022\)054](#), там само, п. 30 («існує ймовірність, що вдасться знайти відповідного українського кандидата... у поправках слід чітко зазначити, що члени, обрані міжнародними суб'єктами, також можуть бути громадянами України»); [CDL-AD\(2023\)022](#), Україна — Додатковий висновок до висновку щодо законопроекту про внесення змін до окремих законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури добору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України на конкурсній основі, п. 27 («міжнародні» члени ДГЕ «цілком можуть бути громадянами України», зокрема «авторитетні представники організацій громадянського суспільства»). На таку можливість вже вказувалося у [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., п. 30 («на практиці міжнародні організації можуть навіть запропонувати деяких українських кандидатів»).

37. Законопроект перетворює цю можливість на законодавчий обов'язок, і це порушує питання іншого порядку. Питання, яке порушує Комісія, стосується не незалежності чи доброчесності громадян України та не їхнього права брати участь в управлінні державними справами, а обов'язкового характеру цієї вимоги. Можливість залишає за організаціями, що висувають кандидатури, свободу пропонувати громадянина України, якщо є відповідна особа; обов'язок заздалегідь резервує одне з трьох місць для громадянина України, незалежно від того, чи є відповідна особа цієї національності. У попередніх висновках Комісії та DGI конкретний внесок членів, висунутих на міжнародному рівні, пояснюється тим, що вони «вільні від національних інтересів і не залучені до національних конфліктів» та діють як приватні особи; оскільки метою їхньої участі є запевнення громадськості в їхній незалежності, неупередженості у внутрішніх справах та неохильності до тиску, Комісія зауважила, що вибір особи, яка не є громадянином України, «здається, полегшує та робить більш доцільним досягнення цих цілей».<sup>42</sup> Законодавче закріплення одного з трьох місць за громадянином України, згідно із законом, зменшує кількість членів, які мають таку відстороненість від внутрішнього професійного та політичного середовища, саме в тій квоті, метою якої є забезпечення цієї відстороненості, та обмежує вибір організацій, що висувають кандидатури. Особистий досвід, про який повідомлялося під час онлайн-засідань, підтверджує цю стурбованість: члени української національності, які проживають і працюють в Україні, значно більше піддаються тиску, ніж їхні іноземні колеги.

38. Крім того, проєктоване положення слід читати у взаємозв'язку із запропонованим правилом голосування щодо рішень з питань професійної компетентності, для ухвалення яких необхідні чотири голоси, «принаймні один з яких належить члену, номінованому міжнародними та іноземними організаціями». Для цієї мети громадянин України, номінований такими організаціями, вважається членом, номінованим на міжнародному рівні. Відповідно до цього правила рішення щодо професійної компетентності, тобто етапу, на якому визначається, чи кандидат продовжує участь у процедурі, чи виключається з неї, може бути ухвалене голосом лише одного члена, номінованого на міжнародному рівні, причому таким членом може бути саме громадянин України, присутності якого вимагає проєктоване положення. У такому разі міжнародна участь, яку це правило має забезпечити, фактично зводилася б до одного голосу. Комісія та DGI нагадують, що участь членів, номінованих на міжнародному рівні, має бути змістовною, а не лише формальною.<sup>43</sup> Комісія та DGI також погоджуються з Міністерством юстиції в тому, що залучення міжнародних експертів потребує «належного рівня їхньої фактичної участі». Поєднання цих двох положень не забезпечує такої гарантії щодо рішень з питань професійної компетентності.

39. Виникають ще дві складності. Протягом 30 днів, відведених на формування спільного списку, може виявитися важко визначити кандидата – громадянина України, який користується довірою всіх організацій, що висувають кандидатури, і ця складність сама по собі може призвести до того, що кандидатуру не буде подано, що спричиняє застосування процедури додаткового висунення (див. пункти 41–43 нижче). У законопроекті також не зазначено, як саме діє ця вимога: у ньому не вказано, чи повинен спільний список включати громадянина України, чи повинен Голова ВРП призначити такого кандидата, або як ця вимога застосовується у випадку, коли перші три кандидати у списку «вважаються призначеними».

40. Комісія та DGI рекомендують замінити обов'язкову вимогу щодо громадянства України на положення, яке чітко визначає, що члени, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, також можуть бути громадянами України, не роблячи це обов'язковою вимогою. Якщо ж законодавець все ж збереже цю вимогу, Комісія та DGI зможуть визнати її прийнятною лише за умови дотримання таких умов: насамперед, щоб правило голосування, яке застосовується до рішень щодо доброчесності, було поширене на рішення щодо професійної компетентності (див. пункт 55 нижче), що суттєво зменшило б ризик, описаний у пункті 38 вище; щоб у законі було визначено, як ця вимога діє на кожному етапі процедури, зокрема у випадках, коли перших трьох кандидатів зі списку вважають призначеними; а також щоб неможливість визначення такого кандидата не спричиняла застосування процедури додаткового висунення кандидатів.

## **2. Додаткове висунення кандидатів**

41. У разі, якщо міжнародні та іноземні організації протягом 30 днів з моменту отримання запиту від голови Вищої ради правосуддя не запропонують кандидатів «або запропонують кількість кандидатів, недостатню для формування кворуму», новий пункт 50<sup>1</sup> передбачає, що замість них Рада прокурорів, Рада адвокатів та Національна академія правових наук мають запропонувати кандидатів протягом 15 днів.

<sup>42</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пп. 44 та 52–53; [CDL-AD\(2022\)054](#), там само, п. 30; [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, цит., п. 41.

<sup>43</sup> [CDL-AD\(2023\)022](#), там само, пп. 16, 19 та 24; [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пп. 48–51.

Це положення відтворює процедуру додаткового висунення кандидатів, передбачену чинним пунктом 50 щодо першого складу, яка так і не була застосована.<sup>44</sup> Комісія та DGI визнають, що законодавець не слід ставити в ситуацію, коли формування Конкурсної комісії може бути відкладено на невизначений термін через бездіяльність організацій, що висувають кандидатів. Однак досвід показує, що міжнародні партнери висували кандидатури вчасно.<sup>45</sup> Комісія та DGI вважають, що вирішальне значення має наслідок, який Закон пов'язує із закінченням 30-денного строку без подання повного списку. Згідно з проектом закону, у такому разі міжнародна квота переходить до національних органів, унаслідок чого вплив цього строку змінює склад Конкурсної комісії на весь строк її повноважень. Якби натомість наслідком було повторне звернення із запитом та продовження строку, склад Комісії залишався б незмінним (див. пункт 43 нижче).

42. Проте запропонована схема викликає зауваження. По-перше, у разі її запуску додаткове висунення заповнило б міжнародну квоту кандидатами від трьох національних органів, два з яких складають з'їзди та конференції, що обирають членів ВРП – органу, який призначає членів ВККС – і всі вони входять до числа національних органів, реформування яких закликала Європейська комісія, рекомендуючи припинити формування конкурсної комісії, що складається з їхніх представників.<sup>46</sup> З огляду на їхню власну роль у формуванні органів судового врядування, їх навряд чи можна було б легко сприймати як «нейтрального... суб'єкта чи органу», про який йшлося у висновку 2020 року.<sup>47</sup> Механізм, який би передав міжнародну квоту цим органам до того, як відбудеться їхня реформа, змінив би послідовність, на якій ґрунтується продовження повноважень (див. пункт 23 вище). Таким чином, це положення автоматично відновило б на весь дворічний строк повноважень той склад, якого законопроект і прагне уникнути. Крім того, затримки, що вплинули на формування органів судового врядування, виникли на національному рівні: добір відповідно до частини 3 статті 95<sup>1</sup> Закону «Про судоустрій і статус суддів», оголошений ВРП 22 липня 2025 року, було призупинено до завершення реформи, що призвело до відсутності призначень.<sup>48</sup> По-друге, це положення важко узгодити з рештою нового пункту 50<sup>1</sup>. Згідно з цим пунктом, другий склад може розпочати свою роботу лише після призначення чотирьох членів, «двоє з яких висуваються міжнародними та іноземними організаціями», а для ухвалення рішень щодо доброчесності необхідні голоси двох таких членів. Особи, запропоновані Радою прокурорів, Радою адвокатів та Національною академією правових наук, не висуваються міжнародними та іноземними організаціями. Отже, поріг, необхідний для початку роботи та для ухвалення рішень щодо доброчесності, міг би взагалі ніколи не бути досягнутий, а Конкурсна комісія була б паралізована, якщо тільки не вважати, що особи, номіновані таким чином, замінюють членів, номінованих на міжнародному рівні. У такому разі відповідна гарантія повністю зникла б.

<sup>44</sup> Закон «Про судоустрій і статус суддів», розділ XII, пункт 50, внесений Законом № 1629-IX від 13 липня 2021 року. Законопроект № 3711, розглянутий Комісією та DGI у 2020 році, доручав додаткове висунення кандидатів парламентському уповноваженому з прав людини; у редакції, ухваленій у 2021 році, натомість було визначено три органи, зазначені в законопроекті, і не була предметом винесення висновку.

<sup>45</sup> Громадська рада міжнародних експертів: Закон № 2447-VIII від 7 червня 2018 року, стаття 9; перший склад призначено Вищою радою правосуддя 6 листопада 2018 року ([веб-сайт ГРМЕ](#)). Конкурсна комісія: Закон «Про судоустрій і статус суддів», розділ XII, пункт 50 (Закон № 1629-IX від 13 липня 2021 року); перший склад призначено Вищою радою правосуддя 17 вересня 2021 року ([пояснювальна записка](#), пункт 2). Етична рада: Закон № 1635-IX від 14 липня 2021 року; створена 9 листопада 2021 року ([CDL-AD\(2022\)023](#), *op. cit.*, п. 9; [веб-сайт Етичної ради](#)). Дорадча група експертів: Закон № 2846-IX від 13 грудня 2022 року, зі змінами, внесеними Законом № 3277-IX від 27 липня 2023 року. У січні 2023 року Венеційська комісія визнала за доцільне дочекатися внесення до закону поправок, які вона рекомендувала, перш ніж призначати члена та заступника члена; законодавець ухвалив ці зміни протягом того ж року, після чого відбулися призначення, і перший склад Дорадчої групи експертів був призначений 13 жовтня 2023 року, без необхідності доручати призначення іншим органам ([CDL-AD\(2023\)022](#), *op. cit.*, пп. 3–4, 15–16, 34 та 42; [Закон «Про Конституційний суд»](#), розділ IV, пункти 4 та 8–13; [CDL-AD\(2025\)052](#), *op. cit.*, пункт 13; звіт ALI, *op. cit.*, розділ 1.4).

<sup>46</sup> Європейська комісія, Звіт «Україна 2025», SWD(2025) 759 final, розділ 23 («Слід припинити формування такої конкурсної комісії та натомість розширити значущу участь незалежних експертів, висунутих міжнародними організаціями, у добір членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Паралельно з цим Україна повинна розпочати реформу національних органів, що беруть участь у доборі членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України»). Щодо ризиків корпоратизму та політизації в органах, відповідальних за кар'єру суддів, див. [CDL-AD\(2025\)002](#), *op. cit.*, пп. 105 та 108.

<sup>47</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пункт 45.

<sup>48</sup> Закон «Про судоустрій і статус суддів», розділ XII, пункт 53 (оголошення протягом п'яти днів після закінчення строку повноважень першого складу). Письмові зауваження Національної асоціації адвокатів України від 31 серпня 2026 року, пункти 23–26 та додаток (рішення ВРП № 1542/0/15-25 та № 1543/0/15-25 від 22 липня 2025 року; рішення Ради адвокатів від 12 серпня 2025 року; лист ВРП № 12191/0/9-26 від 22 червня 2026 року).

Проект закону не уточнює, який із цих двох наслідків передбачається, і залишає альтернативний механізм недоопрацьованим: у ньому не зазначено, скільки кандидатів має запропонувати кожен із трьох органів, а також як у такому разі діятимуть правила щодо більшості голосів і вирішального голосу в разі рівного розподілу голосів.<sup>49</sup>

43. Тому Комісія та DGI рекомендують вилучити запропонований механізм додаткового висунення. У разі, якщо міжнародні та іноземні організації не подали кандидатур протягом 30-денного терміну, голова ВРП має надіслати повторний офіційний запит до кожної з перелічених організацій та надати продовження цього терміну. У той же час слід призначити членів, запропонованих у вже отриманих списках (див. пункт 45 нижче), а сам законопроект дозволяє Конкурсній комісії розпочати свою роботу, щойно буде призначено принаймні чотирьох членів, двоє з яких висунуті міжнародними та іноземними організаціями; затримка з боку міжнародних організацій, таким чином, відтермінує завершення формування складу, але, за умови призначення двох членів, висунутих на міжнародному рівні, не перешкоджатиме діяльності Конкурсної комісії. Якщо ж законодавцю все ж таки буде здаватись необхідним передбачити, як крайній захід, висунення кандидатів до міжнародної квоти іншим органом, застосовується рекомендація, надана у 2020 році: цю функцію «слід доручити нейтральному та етичному суб'єкту або органу», причому саме законодавець має вирішити, яка установа відповідає цим вимогам.<sup>50</sup> Цю вимогу задовольняв би суб'єкт, що зберігає міжнародний характер квоти, а не органи, визначені у новому пункті 50<sup>1</sup>.

### 3. Призначення членів Конкурсної комісії

44. Відповідно до нового пункту 50<sup>1</sup> голова ВРП призначає членів Конкурсної комісії протягом п'яти днів після отримання списків кандидатів від усіх органів, що висувають кандидатури. Якщо протягом цього строку призначення не відбулося, перші три кандидати зі списку Ради суддів та перші три кандидати зі списку міжнародних та іноземних організацій «вважаються призначеними». Це правило щодо автоматичного призначення, перейняте з чинного пункту 50 Закону «Про судоустрій і статус суддів», є позитивним: воно запобігає затримці формування Конкурсної комісії через бездіяльність органу, що призначає, відповідно до рекомендації, наданої Комісією та DGI у 2021 році щодо Етичної ради.<sup>51</sup> Проект статті 95<sup>1</sup> не містить такого положення, і саме на підставі цієї статті добір, оголошений 22 липня 2025 року, міг би бути призупинений без призначення жодного кандидата (див. пункт 42 вище). Однак у нинішній редакції це положення не повністю досягає цієї мети: п'ятиденний строк відраховується з моменту отримання списків від усіх органів, що висувають кандидатів, тому якщо один із них не подано вчасно, строк не починає відраховуватися, і автоматичне призначення не відбувається. У такому разі формування Конкурсної комісії буде відкладено на той час, поки не буде отримано цей список.

45. Комісія та DGI пропонують три зміни. По-перше, п'ятиденний строк для кожного списку повинен відраховуватися від моменту закінчення терміну його подання, включаючи будь-яке продовження, надане відповідно до процедури, запропованої у пункті 43 вище, щоб відсутність одного з двох списків не могла затримати призначення членів, запропонованих в іншому списку. По-друге, автоматичне призначення повинно застосовуватися до кожного з двох списків незалежно один від одного. По-третє, оскільки правило передбачає призначення «перших трьох кандидатів», кожен список повинен містити щонайменше трьох кандидатів у порядку пріоритетності, встановленому органом, що висуває кандидатури, та опублікованому разом зі списком; без такого порядку правило не може діяти. Комісія та DGI також пропонують запровадити це правило у статті 95<sup>1</sup>, яка не містить таких запобіжних заходів щодо майбутнього складу Конкурсної комісії. Логіка залишається незмінною: затримка з боку одного учасника процесу не повинна ані перешкоджати формуванню Конкурсної комісії, ані змінювати її склад – автоматичне призначення у разі подання списку, повторний запит та додатковий час у разі його відсутності.

### 4. Статус членів Конкурсної комісії

46. Згідно з новим пунктом 50<sup>1</sup> кандидати на членство у Конкурсній комісії повинні мати «бездоганну професійну репутацію» та «суспільний авторитет», а також відповідати «критеріям доброчесності та професійної компетентності». У законопроекті не визначено жодних додаткових вимог щодо права на участь, а також не роз'яснено, хто відповідає за перевірку того, чи

<sup>49</sup> Щодо вимоги чіткості та передбачуваності законодавства див. [CDL-AD\(2025\)002](#), там само, пп. 47–50; а також, з відповідними змінами, [CDL-AD\(2026\)012](#), там само, п. 29.

<sup>50</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пункт 45.

<sup>51</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, п. 25 та Рекомендація 2 (п. 75): створення Етичної ради не повинно залежати від схвалення Голови Вищої ради правосуддя, а на випадок, якщо Рада суддів не призначить її членів, слід запровадити «механізм за замовчуванням».

відповідають кандидати зазначеним критеріям.<sup>52</sup> У своїх коментарях від 24 вересня 2026 року Міністерство юстиції та Комітет з питань правової політики посилалися на статтю 95<sup>1</sup> Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка регулює діяльність Конкурсної комісії за звичайною процедурою. Частина 4 цієї статті вимагає, щоб її члени володіли тими самими якостями, що й зазначені в новому пункті 50<sup>1</sup>. Частина 17 вимагає, щоб член комісії відмовився брати участь у зборі інформації щодо кандидата, з яким він або вона має особисті чи ділові стосунки, або у разі існування іншого конфлікту інтересів. Комісія та DGI нагадують, що від осіб, яких залучають для оцінки доброчесності та компетентності інших, можна очікувати, що вони самі відповідатимуть вимогам, принаймні таким самим суворим, як ті, що вони застосовують.<sup>53</sup> Як зауважила Комісія, центральним питанням будь-якої такої моделі є *«quis custodiet ipsos custodes»*: чи існують вагомі підстави довіряти оцінювальному органу більше, ніж органам, рішення яких він покликаний виправляти. Відповідь залежить від порядку призначення членів такого органу, від їхньої кваліфікації, обмежень щодо сумісності посад, яких вони повинні дотримуватися, їхньої автономії та гарантій збереження посади, їхньої підзвітності, а також від наявності можливості судового перегляду їхніх рішень.<sup>54</sup>

47. Для Конкурсної комісії ця довіра ґрунтується на її змішаному складі та на гарантіях, які закон передбачає щодо членства в ній; інші елементи розглядаються нижче (див. пункти 48, 67 та 71). Оскільки законопроект не передбачає оцінки доброчесності власних членів, ці гарантії можуть мати лише форму чітких законодавчих вимог та підстав для відсторонення.<sup>55</sup> У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Міністерство юстиції зазначило, що такі гарантії можуть бути встановлені безпосередньо законом, оскільки вони стосуються незалежності та легітимності органу, що здійснює оцінку. Ця позиція відповідає точці зору Комісії та DGI, викладеній у пункті 46 вище, згідно з якою особи, до яких звертаються для оцінки доброчесності та компетентності інших, повинні самі відповідати вимогам, принаймні не менш суворим, ніж ті, які вони застосовують. Однак положення статті 95<sup>1</sup>, на якій посилаються органи влади, не передбачають таких гарантій. У частині 4, як і в новому пункті 50<sup>1</sup>, перелічено якості, а не умови придатності, що піддаються перевірці. Жодне з цих положень не встановлює конкретних випадків несумісності. Обов'язок, передбачений частиною 17, стосується лише збору інформації про кандидата; він не поширюється на обговорення та голосування. Комісія та DGI рекомендують, щоб у законі були визначені вимоги до кандидатів на членство у Конкурсній комісії, такі як вища юридична освіта та значний професійний досвід; випадки несумісності; а також правила щодо конфлікту інтересів, самовідводу та дискваліфікації.<sup>56</sup> Щодо членів, запропонованих Радою суддів, чинний пункт 50 вимагає, щоб у першому складі вони були суддями або суддями у відставці, які успішно пройшли кваліфікаційне оцінювання; новий пункт 50<sup>1</sup> опускає цю вимогу, яку слід відновити, і, як рекомендували Комісія та DGI у 2021 році щодо національних членів Етичної ради, такі члени, крім того, не повинні мати дисциплінарних стягнень або судимостей.<sup>57</sup>

48. Законопроект не містить положень щодо заміщення члена, строк повноважень якого закінчився або який не може виконувати свої обов'язки, а також щодо підстав та процедури дострокового припинення повноважень. Ні чинний пункт 50, який регулював перший склад, ні стаття 95<sup>1</sup> Закону «Про судоустрій і статус суддів» не передбачають такого заміщення. У частині 21 статті 95<sup>1</sup> перелічено підстави, за яких повноваження члена припиняються, але нічого не сказано про призначення наступника; її застосування до другого складу є невизначеним, а одна з підстав – втрата українського громадянства – не може застосовуватися до іноземних членів. У складі з шести членів, рішення яких вимагають щонайменше чотирьох голосів, у тому числі голосів двох членів, висунутих міжнародними організаціями, тривала відсутність одного члена звужує межі, в яких можуть ухвалюватися рішення, а відсутність двох членів може заблокувати роботу.

<sup>52</sup> Щодо добору відповідно до статті 95<sup>1</sup>, оголошеного в липні 2025 року, Вища рада правосуддя затвердила методику оцінки кандидатів до складу Конкурсної комісії (рішення № 1542/0/15-25 від 22 липня 2025 року); пункт 50<sup>1</sup> не містить аналогічних положень, і вимоги такого роду мають бути встановлені законом.

<sup>53</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пункти 23–24 та 30 (національними членами Етичної ради мають бути судді або судді у відставці, які пройшли кваліфікаційну оцінку та не мають дисциплінарних або кримінальних записів; ці вимоги мають бути чітко визначені в законі).

<sup>54</sup> [CDL-AD\(2021\)046](#), там само, п. 17; [CDL-AD\(2023\)005](#), Республіка Молдова — Спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права (DGI) Ради Європи щодо проекту Закону про зовнішню оцінку суддів та прокурорів, пп. 29–30 («головне питання цієї моделі полягає в тому, *quis custodiet ipsos custodes*: чи є вагомі підстави довіряти оцінювальним комісіям більше, ніж існуючим органам управління судовою та прокурорською системою?»; незалежність має оцінюватися за «способом призначення їхніх членів, їхньою кваліфікацією, вимогами щодо несумісності, рівнем автономії у внутрішніх процедурах, гарантіями збереження посади, механізмами підзвітності членів, наявністю судового контролю за рішеннями оціночних комісій»).

<sup>55</sup> ССЄ, [Висновок № 10 \(2007\)](#), пункти 21–24 та 36; див. також [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пункт 32

<sup>56</sup> [CDL-AD\(2025\)002](#), там само, пункт 76 (правила щодо несумісності, попереднього розкриття інформації про конфлікти інтересів та самовідводу, а також особливі вимоги щодо доброчесності для призначення на посади, пов'язані з високим ризиком корупції) та пункт 105.

<sup>57</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пункти 30–31; Закон «Про судоустрій і статус суддів», розділ XII, пункт 50, п'ятий підпункт.

Натомість для Етичної ради в Законі про ВРП вичерпно перелічено підстави для дострокового припинення повноважень і зазначена вимога до голови ВРП без зволікання звернутися з проханням про нове призначення – така процедура була застосована, коли у 2025 році подали у відставку двоє членів, висунутих міжнародними організаціями.<sup>58</sup> З цих прогалин, відсутність правил щодо дострокового припинення повноважень є більш серйозною, оскільки вона стосується не функціонування Конкурсної комісії, а незалежності її членів. Повноваження можуть бути припинені до закінчення терміну лише на підставах, вичерпно перелічених у законі, та за визначеною процедурою.<sup>59</sup> За відсутності таких правил щодо другого складу орган, що призначає, міг би усунути члена на власний розсуд, що суперечило б зазначеній незалежності. Тому Комісія та DGI настійно рекомендують, щоб закон передбачав процедуру заміщення, а також встановлював підстави та порядок дострокового припинення повноважень.

49. Списки кандидатів оприлюднюються на веб-сайті ВРП та на судовому веб-порталі. Відповідно до своєї рекомендації для Етичної ради у 2021 році Комісія та DGI рекомендують, щоб оприлюднення відбувалося щонайменше за два тижні до призначення разом з усіма відповідними документами, «щоб забезпечити прозорі дебати щодо кандидатів»,<sup>60</sup> при цьому строки призначення та автоматичного призначення мають бути відповідно скориговані.

## 5. Ухвалення рішень Конкурсною комісією

50. Новий пункт 50<sup>1</sup> визначає кількість голосів, необхідну для ухвалення рішень щодо доброчесності та професійної компетентності, які розглядаються нижче, а також передбачає, що другий склад «починає свою роботу за умови призначення щонайменше чотирьох членів Конкурсної комісії, двоє з яких висувуються міжнародними та іноземними організаціями». У пояснювальній записці не розглядаються правила прийняття рішень. Отже, Конкурсна комісія може розпочати роботу, щойно будуть призначені чотири з шести її членів, у тому числі двоє, висунутих міжнародними організаціями. Це правило запобігає блокуванню процесу та зберігає змішаний характер комісії; проте воно має залишатися короткочасним винятком, оскільки правило щодо автоматичного призначення, з урахуванням внесених змін, дозволяє сформувати повний склад комісії протягом короткого періоду. За наявності лише чотирьох членів рішення щодо доброчесності приймається одностанно, причому кожен член має право вето – це ризик, про який Комісія та DGI застерігали у 2021 році.<sup>61</sup> Крім того, кворум згадується, але ніде не визначається. Комісія та DGI пропонують визначити кворум у Законі та вказати в ньому, як визначаються необхідні більшості, поки склад Комісії є неповним.

51. Щодо рішень з питань доброчесності новий пункт 50<sup>1</sup> вимагає чотирьох голосів, у тому числі голосів двох членів, висунутих міжнародними організаціями; у разі рівного розподілу голосів вирішальними є три голоси, у тому числі ці два. Це відповідає моделі, рекомендованій у 2021 році та застосованій Етичною радою, і її збереження слід вітати. Однак це правило є неповним у двох аспектах. По-перше, у ньому пропущено проміжний етап зазначеної моделі – повторне голосування протягом установленого законом строку, перш ніж застосовувати правило вирішального голосу.<sup>62</sup> По-друге, воно стосується лише рівного розподілу голосів, а не ситуації, з якою стикається Етична рада у своїй практиці, коли чотири члени голосують «за», але лише один із них є членом, висунутим на міжнародному рівні, внаслідок чого рішення не ухвалюється. Механізм голосування, який унеможливує прийняття рішення органом, «інституціоналізує і може навіть заохочувати ухилення від прийняття рішень».<sup>63</sup> Тому Комісія та DGI рекомендують, щоб закон передбачав повторне голосування протягом встановленого ним строку і щоб після цього, у разі, якщо рішення не було прийнято, перевагу мав голос групи членів, до складу якої входять принаймні двоє членів, номінованих на міжнародному рівні. Таке правило не надає цим членам більшості: згідно зі звичайним правилом вони не можуть приймати рішення без голосів членів, висунутих національними органами, а їхні голоси мають перевагу лише в тих випадках, коли орган не зміг прийняти рішення.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> Стаття 9-1, частини 9 та 10 Закону про ВРП (запит на нове призначення не пізніше наступного робочого дня після припинення повноважень); Європейська комісія, Звіт щодо України за 2025 рік, там само, розділ 23 (двоє міжнародних членів Етичної ради подали у відставку з особистих причин і були замінені у вересні 2025 року).

<sup>59</sup> Див., *mutatis mutandis*, [CDL-AD\(2025\)002](#), op. cit., п. 141 (випадки припинення повноважень мають бути вузько визначені, закріплені у чітких, детальних та точних правових положеннях і підлягати суворим процесуальним гарантіям).

<sup>60</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пункт 31.

<sup>61</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, п. 48.

<sup>62</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пп. 49–51 та Рекомендація 9 (п. 75); [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, п. 50.

<sup>63</sup> [CDL-PI\(2023\)002](#), Подальші дії щодо Висновку [CDL-AD\(2022\)054](#), розділ D.

<sup>64</sup> [CDL-PI\(2023\)002](#), там само; [CDL-AD\(2023\)022](#), там само, пункти 19 та 24.

52. Щодо рішень про професійну компетентність новий пункт 50<sup>1</sup> встановлює інше правило: рішення ухвалюється голосами щонайменше чотирьох членів, з яких принаймні один був висунутий міжнародними та іноземними організаціями, при цьому не передбачено механізму подолання рівного розподілу голосів. Перший склад застосовував єдине правило до всіх своїх рішень, яке вимагало голосів двох членів, висунутих на міжнародному рівні, і в пояснювальній записці не наведено жодних підстав для відхилення від нього. Комісія та DGI зазначають, що це відхилення має істотне значення: оцінка професійної компетентності передувала та зумовлювала складання списку рекомендованих кандидатів, а запропоноване правило дозволило б затвердити цей список без підтримки більш ніж одного члена, висунутого міжнародними організаціями. Під час онлайн-засідань міністр юстиції пояснив цю різницю, посилаючись на думку, що національні члени мають кращі можливості для оцінки професійної компетентності, зокрема знання українського законодавства. У коментарях від 24 вересня 2026 року Комітет з питань правової політики зазначив, що всі рішення повинні ухвалюватися простою більшістю у чотири голоси з шести членів, без вирішального голосу для жодної з груп, щоб заохочувати консенсус та уникнути нерівності серед членів. Міністерство юстиції вважало таку більшість достатньою, принаймні для ухвалення списку, який, на його думку, лише формалізує індивідуальні рішення.

53. Комісія та DGI зазначають, що критерій професійної компетентності, як визначено в частині 22 статті 95 чинного Закону (частина 28 згідно з перенумерацією, передбаченою законопроектом), охоплює не лише знання внутрішнього законодавства, а й аналітичні навички, старанність, комунікативні здібності та вміння працювати з колегами, що можуть бути належним чином оцінені членами, висунутими міжнародними організаціями, які засідають разом із трьома національними членами та мають у своєму розпорядженні послуги перекладу й належну аналітичну підтримку. Якщо занепокоєння стосується національного законодавства, його можна усунути шляхом відповідного оформлення самої процедури оцінювання, наприклад, шляхом включення письмового завдання з українського права, як це робиться для ДГЕ, або шляхом надання членам експертної підтримки<sup>65</sup> а не шляхом зниження необхідної для ухвалення рішення більшості голосів. Ці два критерії також не можна розглядати окремо: інформація щодо доброчесності може з'явитися на етапі перевірки компетентності, і менш суворі вимоги на цьому етапі відкрили б альтернативний шлях для виключення кандидата, внаслідок чого кандидат, який пройшов етап перевірки доброчесності за підтримки двох членів, висунутих міжнародними організаціями, міг би бути виключений трьома національними членами разом з одним міжнародним членом. Проста більшість для ухвалення всіх рішень, як пропонує Комітет з питань правової політики (див. пункт 52 вище), дозволила б виключити кандидата трьома національними членами разом з одним висунутим міжнародними організаціями членом на будь-якому етапі, включаючи етап перевірки доброчесності та затвердження списку; занепокоєння щодо нерівності між членами усувається обмеженнями правила, рекомендованого в пункті 51 вище, згідно з яким висунуті міжнародними організаціями члени не можуть приймати рішення без голосування національних членів, а їхні голоси мають перевагу лише в тому випадку, коли орган не зміг прийняти рішення. Щодо ДГЕ, Комісія вважала, що вирішальна вага членів, висунутих на міжнародному рівні, має поширюватися на обидва критерії.<sup>66</sup> Відсутність правила подолання рівного розподілу голосів також означає, що при розподілі голосів «три до трьох» кандидат не рекомендується, внаслідок чого результат визначається неможливістю досягти більшості, а не обґрунтованою оцінкою, і список може залишитися неповним.<sup>67</sup>

54. У законопроекті не уточнюється, яке правило регулює прийняття обґрунтованого рішення щодо рекомендації кандидата (нова частина 23 статті 95) та визначення списку кандидатів, рекомендованих для призначення до ВКС (нова частина 24). Новий пункт 50<sup>1</sup> встановлює спеціальні пороги голосування лише для рішень щодо дотримання критерію доброчесності та критерію професійної компетентності. Оскільки рекомендація та список є окремими рішеннями, на них поширюється загальне правило частини 13 статті 95<sup>1</sup>, згідно з яким рішення Конкурсної комісії ухвалюється, якщо за нього проголосують щонайменше чотири її члени, без будь-яких вимог щодо участі членів, висунутих на міжнародному рівні, та без механізму вирішення ситуації рівного розподілу голосів. Ухвалення списку – це не просто формальність; воно визначає кандидатів, які мають право на призначення Вищою радою правосуддя.

<sup>65</sup> Частина 22 статті 95 чинного Закону «Про судоустрій і статус суддів» (частина 28 згідно з перенумерацією, передбаченою законопроектом) (знання в галузі права, аналітичні навички, здатність сумлінно виконувати роботу, навички усного та письмового спілкування, а також здатність взаємодіяти з колегами). Щодо ДГЕ див. [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., пп. 53–54, а також Методику ДГЕ, статтю 4 (письмове тестування з питання, підготовленого зовнішньою групою міжнародних експертів та обраного випадковим чином).

<sup>66</sup> Венеційська комісія, [CDL-AD\(2023\)022](#), там само, пп. 19, 24 та 40 («модель голосування, яка надає членам з міжнародної квоти вирішальний голос»); [CDL-PI\(2023\)002](#), там само, розділи С та D.

<sup>67</sup> [CDL-AD\(2022\)054](#), там само, пп. 58–59 (механізм запобігання тупиковим ситуаціям є «необхідним», оскільки в іншому разі процедуру доведеться повторити).

Законопроект також без пояснень скасовує вимогу, щоб рекомендовані кандидати обиралися «відкритим голосуванням»<sup>68</sup> хоча лише відкрите голосування дозволяє перевірити більшість, визначену за походженням голосів<sup>69</sup>.

55. З метою забезпечення ясності та єдиного підходу до процедури, що дозволить зменшити напруженість у професійному середовищі та розвіяти сумніви серед громадськості, Комісія та DGI рекомендують, щоб рішення щодо професійної компетентності та затвердження списку кандидатів для призначення до ВККС, який Конкурсна комісія подає ВРП, ухвалювалися за тими самими правилами, що й рішення щодо доброчесності: чотири голоси «за», причому щонайменше два з них мають бути віддані членами, висунутими міжнародними організаціями; повторне голосування у разі, якщо рішення не було ухвалено; а якщо розбіжності не вдалося подолати протягом строку, встановленого законом – вирішальний голос групи членів, до складу якої входять щонайменше два члени, висунуті міжнародними організаціями; відновлення відкритого голосування; а також визначення кворуму та більшості для ухвалення процедурних рішень.

## 6. Повноваження, строки та безперервність роботи ВККС

56. Новий пункт 50<sup>1</sup> передбачає, що «строк повноважень Конкурсної комісії та її членів [...] становить два роки з дати призначення» та що «наступний склад Конкурсної комісії формується відповідно до процедури, визначеної у статті 95<sup>1</sup>». У пояснювальній записці нагадується, що строк повноважень 15 із 16 членів ВККС закінчується у червні 2027 року. Отже, другий склад призначається на фіксований дворічний термін. Строк повноважень першого складу визначався інакше: згідно з чинним пунктом 50 він закінчувався через два роки після призначення повноважного складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, тобто через період, що відрховувався від виконання нею свого завдання, завдяки чому Конкурсна комісія залишалася на посаді до виконання цього завдання та протягом подальшого періоду, протягом якого вона могла заповнювати будь-які вакансії, що виникали.<sup>70</sup> Фіксований строк повноважень може сплинути до завершення добору; формування другого складу може затриматися через оскарження кандидатур або судові спори; а два роки – це занадто короткий термін для органу, який у воєнний час має оновлювати майже всю інституцію. У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Комітет з питань правової політики зазначив, що частина 6 статті 151 Кодексу адміністративного судочинства України виключає застосування заходів забезпечення позову<sup>71</sup>, які б призупиняли або іншим чином перешкоджали проведенню конкурсної процедури. Комісія та DGI зазначають, що ця норма, яка також має значення для пункту 67 нижче, обмежує ризик затримки через судові спори. Однак вона не вирішує двох інших проблем, а саме: закінчення строку повноважень з фіксованим строком до завершення добору та недостатньої тривалості дворічного періоду для оновлення практично всієї інституції. Міністерство юстиції, зі свого боку, заявило, що тимчасовий характер механізму має ґрунтуватися на чітких і передбачуваних умовах його припинення – чи то фіксований строк, чи то об'єктивні критерії, після виконання яких повноваження Конкурсної комісії припиняються. Як зазначалося вище, тимчасовий характер механізму полягає в самому завданні, а не у фіксованому строку; мандат, визначений завершенням завдання, є об'єктивним критерієм для цієї мети. Тому Комісія та DGI рекомендують замінити фіксований термін мандатом, який, як і для першого складу, визначається завершенням завдання, або принаймні щоб мандат тривав до завершення будь-якого розпочатого добору, включаючи повторний добір.

<sup>68</sup> Стаття 95<sup>1</sup>, частина 18, пункт 7 [чинного Закону](#) вимагає, щоб Конкурсна комісія обирала кандидатів, яких слід рекомендувати, «відкритим голосуванням».

<sup>69</sup> Див. у цьому зв'язку Положення про Дорадчу групу експертів, статті 10 та 11: голосування відбувається «за» або «проти», без утримання, а в протоколі фіксується голос кожного члена. Щодо скасування передбаченого законом правила голосування без обґрунтування див., *mutatis mutandis*, [CDL-AD\(2026\)012](#), op. cit., пункти 37 та 41.

<sup>70</sup> [Пояснювальна записка до законопроекту](#), пункт 2; пункт 50 розділу XII та частина 9 статті 95<sup>1</sup> Закону «Про судоустрій і статус суддів»; див. пункт 32 вище. Перший склад проводив добір на окремі вакансії у 2024 та 2025 роках; звичайний склад, передбачений статтею 95<sup>1</sup>, призначається на чотири роки.

<sup>71</sup> [Кодекс адміністративного судочинства України](#), розділ 10 («Забезпечення позову»), стаття 151 («Види забезпечувальних заходів»), частина 6: «Не допускається вжиття заходів щодо забезпечення позову, які полягають у (або призводять до) припинення, відстрочення, зупинення або іншого втручання у проведення конкурсу, ... що проводиться від імені держави (державного органу), ... або за участю суб'єкта, призначеного державним органом до складу комісії, яка проводить конкурс, ...»

57. Графік дуже щільний. Згідно з термінами, встановленими в самому законопроекті, формування другого складу вимагає щонайменше 41 день, а перший склад провів своє перше засідання через чотири місяці після призначення.<sup>72</sup> Згідно зі зміненою частиною 9 статті 95, ВРП «оголошує про початок добору не пізніше ніж за три місяці до закінчення строку повноважень члена [ВККС]», тобто до 1 березня 2027 року. Згідно з інформацією, отриманою під час онлайн-засідань, лише спеціальна перевірка анкетних даних займає щонайменше два місяці, а повний добір у подібних процедурах триває близько року. Отже, тримісячний термін є явно недостатнім. Щодо добору членів ВРП, сам законопроект вимагає, щоб оголошення було зроблено не пізніше ніж за шість місяців до закінчення строку повноважень; Комісія та DGI рекомендують привести частину 9 статті 95 у відповідність до цього терміну, при цьому ВРП залишається право оголосити про добір раніше. Два формулювання також потребують уточнення: оскільки у березні 2027 року 15 посад ще не будуть вакантними, згадки про «вакантні посади» у новому пункті 50<sup>1</sup> та у змінній частині 5 статті 95 повинні охоплювати посади, строк повноважень на яких незабаром закінчується; а також слід чітко зазначити, що об'єднання добору на кілька посад в одному конкурсі, що дозволяється частиною 5 «у разі наявності більше ніж однієї такої вакантної посади», є необов'язковим, оскільки конкурс проводиться в будь-якому випадку, коли потрібно заповнити навіть одну посаду.

58. Якщо строк повноважень закінчиться в червні 2027 року до того, як будуть призначені нові члени, ВККС втратить повноважний склад, і всі розгляди справ у ній будуть припинені. Частина 4 статті 92 Закону «Про судоустрій і статус суддів» відтерміновує такий результат, не усуваючи його: член, строк повноважень якого добігає кінця і чие звільнення позбавило б ВККС кворуму, залишається на посаді до призначення наступника, але не довше ніж три місяці, тобто найпізніше до вересня 2027 року.<sup>73</sup> Це положення не подовжує повноваження всіх членів, а лише тих, чий відхід залишив би ВККС без кворуму. Досвід 2019–2023 років, коли близько 2 000 вакансій у судовій системі залишилися незайнятими, свідчить про серйозність такої перерви, оскільки з листопада 2019 року до червня 2023 року ВККС взагалі не мала складу. У 2020 році Комісія та DGI рекомендували, щоб повноваження всіх членів ВККС тривали до призначення їхніх наступників.<sup>74</sup>

59. Комісія та DGI рекомендують, щоб перехідні положення повною мірою враховували цю рекомендацію, передбачивши, що під час поновлення складу у 2027 році повноваження всіх членів триватимуть до призначення членів, які їх замінять, а не лише протягом трьох місяців. Міністерство юстиції у своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року зазначило, що в результаті добору може бути призначено менше осіб, ніж є вакантних посад. Комісія та DGI вважають, що в такому випадку перехідне положення повинно визначати, на основі об'єктивного критерію, такий як жеребкування, за яким члени, строк повноважень яких закінчується, залишаються на посаді до заповнення решти вакансій. Таке продовження є тимчасовим рішенням, що дозволяє уникнути тупикової ситуації: закон може встановлювати максимальний строк для нових призначень.

60. Під час онлайн-засідань представники ВККС звернули увагу на конкурси на судові посади та кваліфікаційні оцінювання, які все ще залишатимуться незавершеними на момент оновлення складу ВККС у 2027 році. Вони наголосили, що ці процедури мають бути продовжені новими членами, а не розпочинатися заново, і що застосування іншої практики до тієї частини конкурсу, яка вже триває, може викликати питання щодо нерівного ставлення до кандидатів у цьому конкурсі.<sup>75</sup> Комісія та DGI нагадують, що у 2019 та 2020 роках, коли розпуск ВККС призвів до припинення всіх незавершених оцінювань, вони висловили занепокоєння з приводу цього припинення та рекомендували новій ВККС «продовжувати роботу, розпочату попередником».<sup>76</sup> Комісія та DGI ще раз підтверджують цю рекомендацію.

<sup>72</sup> п'ять днів для подання списку Міністерством закордонних справ, один робочий день для подання запиту Головою ВРП, 30 днів для висунення кандидатур та п'ять днів для призначення. Перший склад був призначений 17 вересня 2021 року та провів своє перше засідання 21 січня 2022 року (звіт ALI, *op. cit.*, розділ 1.2; Пояснювальна записка, пункт 2).

<sup>73</sup> Частина 4 статті 92 Закону «Про судоустрій і статус суддів». Вища кваліфікаційна комісія суддів України має кворум, якщо призначено щонайменше одинадцять членів, з яких щонайменше шестеро — судді або судді у відставці.

<sup>74</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, п. 49; див. також [CDL-AD\(2019\)027](#), там само, п. 25. Див. також, стосовно Чорногорії, [CDL-AD\(2022\)050](#). Чорногорія – Висновок щодо проекту змін до Закону «Про Судову раду та суддів», пп. 23–27.

<sup>75</sup> Конкурси на посади в апеляційних судах та судах першої інстанції, конкурси на посади в нових спеціалізованих адміністративних судах, а також кваліфікаційне оцінювання понад 1 200 суддів.

<sup>76</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#), *op. cit.*, пп. 20, 25 та 85 («Робота, виконана Вищою кваліфікаційною комісією суддів України дотепер, має стати основою для цих невідкладних призначень»); [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, пп. 11, 36 та 77 («Новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів України повинен спиратися на роботу свого попередника»).

## 7. Процедура добору членів ВККС

61. Відповідно до нової частини 16 статті 95 добір складається з трьох етапів: прийому заяв, під час якого перевіряється, чи кандидат та подані ним документи «відповідають вимогам, встановленим цим Законом»; спеціальної перевірки та визначення Конкурсною комісією відповідності кандидатів критерію доброчесності; а також визначення їхньої професійної компетентності та складання списку кандидатів, рекомендованих для призначення до ВККС. Пряма трансляція співбесід та вимога щодо двох кандидатів на одну посаду перенесені з чинного закону<sup>77</sup>.

62. Законопроект передає повноваження щодо складання списків кандидатів Секретаріату ВРП, а рішення про допуск – самій ВРП. Такий перерозподіл є прийнятним лише тією мірою, якою відповідні функції обмежуються формальною та адміністративною сферою: формування списків має залишатися технічним узагальненням отриманих кандидатур, а допуск – перевіркою об'єктивно встановлюваних документальних вимог, тоді як будь-яка оцінка по суті має залишатися за Конкурсною комісією, оскільки інакше орган, що здійснює призначення, визначав би коло осіб, з якого він згодом має обирати.<sup>78</sup>

63. Комісія встановила такі самі обмеження для ДГЕ: участь органів, що здійснюють призначення, у процедурі не повинна давати їм змоги переглядати або скасовувати оцінки, надані експертним органом, оскільки в іншому разі функція цього органу втратила б своє призначення.<sup>79</sup> Відповідно, Комісія та DGI рекомендують чітко прописати в законі, що обґрунтоване рішення Вищої ради правосуддя щодо призначення, відповідно до частини 7 статті 95, стосується вибору серед кандидатів, рекомендованих Конкурсною комісією, і не передбачає ні перегляду, ні дублювання оцінок цього органу. Крім того, процедура допуску регулюється лише частково: не встановлено строку, протягом якого ВРП має ухвалити рішення, а критерій у його нинішньому вигляді є непридатним для застосування, оскільки дотримання критеріїв доброчесності та професійної компетентності, які входять до «вимог, встановлених цим Законом», можна перевірити лише наприкінці процедури. Перший добір ілюструє, що саме є вирішальним на цьому етапі.<sup>80</sup> Отже, у прийнятті до розгляду слід відмовляти лише у випадках, коли кандидат не відповідає формальним умовам придатності або не подає необхідних документів; слід встановити строк, протягом якого ВРП має ухвалити рішення та протягом якого можна усунути формальні недоліки, як це передбачено у законопроекті щодо парламентської процедури; відмови мають бути обґрунтованими, доведені до відома кандидата та підлягати перегляду, а причини відмови оприлюднюються на запит кандидата.

64. Порядок проведення оцінювання значною мірою залишається на розсуд Конкурсної комісії, що є доцільним, з урахуванням наступного. Згідно з новою частиною 20, співбесіда з кандидатом на етапі перевірки доброчесності проводиться лише у разі виникнення обґрунтованих сумнівів і лише як альтернатива письмовому поясненню, хоча на практиці співбесіда є основним інструментом оцінки доброчесності; Комісія та DGI пропонують надати Конкурсній комісії право проводити співбесіду з будь-яким кандидатом, а кандидату, якому загрожує виключення – право бути вислуханим. Вони також пропонують, щоб інструменти оцінки професійної компетентності застосовувалися однаково, на основі заздалегідь оприлюднених критеріїв та структури, причому співбесіди, як правило, проводяться особисто; письмовий або практичний компонент за зразком ДГЕ підвищив би об'єктивність та усунув би занепокоєння щодо знання національного законодавства. Комісія та DGI вважають, що пряма трансляція співбесід може залишатися нормою, при цьому законодавство має дозволяти Конкурсній комісії на підставі обґрунтованого рішення проводити на закритому засіданні ті частини співбесіди, що стосуються чутливих персональних даних.<sup>81</sup>

<sup>77</sup> Стаття 95, частини 5 та 18 (останні підпункти), а також стаття 95<sup>1</sup>, частина 18, пункт 7 чинного Закону.

<sup>78</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, п. 38 (органи, що здійснюють призначення, можуть обирати кандидата лише з числа тих, кого експертний орган визнав придатними); див. також пп. 51–52 (передача основних функцій за межі експертного органу попереднього добору може спричинити конфлікти інтересів та підірвати незалежність і ефективність процесу).

<sup>79</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пункти 37–39; див. також пункти 45 та 47 (ризики технічної та інформаційної залежності, а також інституційна збалансованість); CDL-PI(2023)002, зазнач. праця, розділ С (надання органам, що призначають, права відбирати кандидатів, яких визнано непридатними, «може звести нанівещь роль ДГЕ»).

<sup>80</sup> Вища рада правосуддя, «Конкурсна комісія завершила конкурс та оприлюднила список із 32 кандидатів на посаду члена ВККС», 15 березня 2023 року (301 учасник, 64 допущено до співбесід, 32 рекомендовано); Звіт ALI, там само, розділ 2.2; цифри 64 та 32 наводили міністр юстиції, ВРП та Національна асоціація адвокатів України під час онлайн-засідань.

<sup>81</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пп. 36 та 42 (інформація, отримана під час частин співбесід, що проводилися за закритими дверима, не підлягає оприлюдненню); щодо письмової частини – Методологія ДГЕ, стаття 4, п. 2.

65. Нарешті, у законопроекті не встановлено жодних строків для жодного етапу добору. З огляду на кінцевий термін у червні 2027 року Комісія та DGI рекомендують встановити реалістичні строки для кожного етапу, причому їхнє закінчення не повинно призвести до визнання процедури недійсною.<sup>82</sup>

66. Відповідно до нових частин 20 та 23 статті 95 рішення Конкурсної комісії мають бути обґрунтованими, а кандидат може вимагати надати йому рішення про його виключення та пояснення причин, через які його не рекомендували; отже, у разі негативного рішення необхідне конкретне обґрунтування. Законопроект залишає на розсуд кандидата питання щодо повідомлення цих підстав, що відповідає мінімальним вимогам Рекомендації CM/Rec(2010)12.<sup>83</sup> оскільки виключення на практиці є остаточним, знання підстав такого рішення є передумовою для будь-якого ефективного оскарження, а порушення було встановлено у випадку, коли орган, що здійснював перевірку доброчесності, не надав матеріали, покладені в основу рішення, і навіть недостатні мотиви.<sup>84</sup> Тому Комісія та DGI рекомендують, щоб обґрунтоване рішення про виключення кандидата або про відмову в рекомендації було повідомлено відповідному кандидату, причому строк для оскарження починається з моменту такого повідомлення,<sup>85</sup> а позитивні висновки фіксувалися у стислому вигляді, що враховує занепокоєння, висловлене під час онлайн-засідань, щодо того, що обґрунтовані рішення на кожному етапі затримуватимуть процедуру; а також щоб негативні рішення оприлюднювалися без зазначення їхніх підстав, причому обґрунтоване рішення оприлюднювалося на запит кандидата.<sup>86</sup>

67. У законопроекті нічого не сказано про судовий перегляд,<sup>87</sup> хоча рішення Конкурсної комісії є остаточним для виключеного кандидата, який повинен мати можливість оскаржити його або принаймні процедуру, за якою воно було ухвалено.<sup>88</sup> Питання про те, чи є несумісним з Конституцією виключення можливості судового оскарження рішення Етичної ради щодо відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності, наразі розглядається Конституційним Судом України.<sup>89</sup> Вирішувати питання про відповідність цього положення Конституції належить Конституційному Суду України. Венеційська комісія та DGI нагадують, що Європейський суд з прав людини зазначав, що рішення, які впливають на кар'єру суддів та членів органів судового врядування, як правило, мають підлягати судовому перегляду.<sup>90</sup>

<sup>82</sup> Комітет міністрів, [Керівні принципи щодо добору кандидатів на посаду судді Європейського суду з прав людини](#), Керівний принцип III.2, та [Пояснювальна записка](#), пункт 62; див. [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., пункт 69.

<sup>83</sup> Комітет міністрів, [Рекомендація CM/Rec\(2010\)12](#) щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, п. 48

<sup>84</sup> ЄСПЛ, [справа «Танза проти Албанії»](#), № 41047/19, 4 липня 2023 р., пункти 109–123 (нерозкриття матеріалів, на яких ґрунтується рішення, та недостатнє обґрунтування).

<sup>85</sup> Порівняйте, стосовно ДГЕ, Методологію ДГЕ, статті 3(3) та 4(5) (мотивовані рішення, що складаються протягом 15 днів з моменту їх ухвалення), а також [CDL-AD\(2023\)022](#), там само, пункти 31 та 33 (оприлюднення рішень щодо кандидатів, оцінених як «непридатні», причому обґрунтоване рішення оприлюднюється на запит кандидата).

<sup>86</sup> [CDL-AD\(2023\)022](#), op. cit., пункт 33.

<sup>87</sup> Верховний Суд, Велика палата, рішення від 14 вересня 2023 року у справі № 990/9/23; збірники судової практики Великої палати у справах щодо оскарження актів, дій та бездіяльності Вищої ради правосуддя, опубліковані Верховним судом станом на 1 листопада 2023 року та станом на 1 лютого 2025 року, разом з окремими думками, доданими до кількох справ. З того часу Велика палата застосовує одномісячний строк, передбачений статтею 122(8) Кодексу адміністративного судочинства, до оскаржень рішень Вищої ради правосуддя щодо добору суддів, який починається з моменту ухвалення та опублікування рішення, що встановлює правила для всіх учасників (справа № 990/516/25, 2026); також доступний збірник судової практики щодо оскарження актів Вищої ради правосуддя за період з 1 січня 2025 року по 1 липня 2026 року.

<sup>88</sup> [Рекомендація CM/Rec\(2010\)12](#), там само, пункт 48.

<sup>89</sup> [Конституційна скарга](#), подана кандидатом на членство у Вищій раді правосуддя, щодо якого Етична рада визнала, що він не відповідає критеріям професійної етики та доброчесності, в якій оскаржуються частина 4 статті 22 та пункт 3 розділу VII Кодексу адміністративного судочинства, а також пункт 5 розділу II Закону № 1635-IX у тій частині, в якій вони унеможливають судове оскарження такого рішення. Друга палата Конституційного Суду України розпочала розгляд справи 24 квітня 2024 року; на момент підготовки цього висновку рішення ще не було опубліковано.

<sup>90</sup> ЄСПЛ, [справа «Гженда проти Польщі»](#) [Велика палата], № 43572/18, 15 березня 2022 р., пункти 299–350; [«Білген проти Туреччини»](#), № 1571/07, 9 березня 2021 р., п. 96; [«Олександр Волков проти України»](#), № 21722/11, 9 січня 2013 р., пп. 87–91. Комітет міністрів, [Керівні принципи щодо добору кандидатів на посаду судді Європейського суду з прав людини](#), Керівний принцип III.2, та [Пояснювальна записка](#), пункт 62; див. [CDL-AD\(2022\)054](#), op. cit., пункт 69.

Згідно з чинним проектом закону кандидат, який не відповідає критеріям, не може оскаржити це рішення в суді. Тому Комісія та DGI рекомендують, щоб закон прямо визначав суд, до якого можна оскаржити рішення Конкурсної комісії,<sup>91</sup> а також щоб такі рішення могли оскаржуватися у короткі строки лише на формальних (процесуальних) підставах, а не по суті справи.<sup>92</sup> При визначенні такого суду можна врахувати реформу адміністративної юстиції, яка наразі триває (див. примітку 16 вище), і ним може бути адміністративний суд, за умови, що відповідний суд надає гарантії незалежності та неупередженості, яких вимагає такий перегляд. Комісія та DGI також зазначають, що засіб правового захисту, здатний паралізувати процедуру, був би настільки ж шкідливим, як і відсутність будь-якого засобу правового захисту. Тому в законі також має бути зазначено, що оскарження не призупиняє добір у цілому і що у разі скасування рішення Конкурсна комісія ухвалює нове рішення щодо відповідного кандидата протягом короткого строку.<sup>93</sup>

68. Відповідно до нової частини 24 статті 95, конкурсна комісія має рекомендувати щонайменше двох кандидатів на кожну вакантну посаду, у тому числі щонайменше двох суддів або суддів у відставці на кожну посаду, зарезервовану для них. Ця вимога забезпечує Вишій раді правосуддя (ВРП) реальний вибір серед кандидатів, які відповідають необхідним стандартам,<sup>94</sup> оскільки від експертного органу очікується, що він відхилятиме лише тих, хто не відповідає цим стандартам.<sup>95</sup> Однак у разі застосування до оновлення 15 посад у межах одного добору це передбачає, що з'являться щонайменше 30 належних кандидатів. Законопроект передбачає різні наслідки у разі нестачі кандидатів, що згідно з частиною 25 статті 95 стосується лише тієї посади, на яку було рекомендовано менше двох кандидатів: якщо добір проводиться для всіх вакантних посад, ВРП «може» оголосити новий добір на цю посаду протягом 30 днів; якщо щодо окремої посади вона «повинна» це зробити. У першому випадку посада може залишатися вакантною на невизначений термін; у другому – можуть відбуватися послідовні відбори, і цей ризик не є суто теоретичним.<sup>96</sup> З цих двох варіантів дискреційне рішення несе менший ризик, оскільки автоматичне повторення не дає жодної гарантії, що наступний конкурс приверне достатню кількість відповідних кандидатів; однак жоден із них не вирішує справжньої проблеми, яка полягає в тому, що вимога щодо двох кандидатів діє як умова дійсності конкурсу, а не як гарантія вибору.

69. Паралельне положення в усіх трьох актах, до яких вносяться зміни (частина сімнадцята статті 95 Закону про судоустрій, частина шоста статті 9 Закону про ВРП та частина четверта статті 208-1 Закону про Регламент Верховної Ради), вимагає проведення нового добору, якщо допущено менше двох кандидатів на одну посаду. Комісія нещодавно визнала, що певний простір для розсуду може запобігти систематичному повторенню конкурсів за умови, що будь-яке рішення не проводити конкурс повторно буде оприлюднене, а тривалі вакансії не допускати.<sup>97</sup> Комісія та DGI пропонують установити єдиний режим для кожної ситуації, коли під час добору членів ВККС, як і під час добору членів ВРП, допущено або рекомендовано менше двох кандидатів на одну посаду: Конкурсна комісія та Етична рада мають рекомендувати всіх кандидатів, які відповідають критеріям, навіть якщо їх менше ніж двоє на одну посаду. Призначення мають здійснюватися лише з числа рекомендованих кандидатів, при цьому достатньо одного рекомендованого кандидата; рішення щодо того, чи проводити добір повторно, мають бути вмотивованими та оприлюдненими; а посади, які залишилися незаповненими, мають бути повторно оголошені вакантними у визначений строк.

## 8. Управління інформацією та адміністративна автономія

70. Відповідно до нової частини 30 статті 95, Конкурсна комісія повинна передати до Секретаріату Вищої ради правосуддя (ВРП) протягом п'яти днів після подання свого списку «усі документи та інформацію, отримані та/або зібрані» під час добору, тобто до ухвалення рішення ВРП, включаючи матеріали щодо кандидатів, яких Конкурсна комісія не рекомендувала. Зберігання матеріалів добору постійною інституцією є цілком зрозумілим. Проте їхня конфіденційність захищає кандидатів від шкоди репутації, членів комісії – від тиску, а саму процедуру – від відлякування кваліфікованих

<sup>91</sup> CDL-AD(2021)018, там само, п. 63 та Рекомендація 10 (п. 75); [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, п. 65; [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, п. 52; [CDL-AD\(2023\)022](#), там само, пп. 36–37.

<sup>92</sup> [CDL-AD\(2023\)042](#), Україна – Терміновий додатковий висновок до висновків щодо Закону «Про внесення змін до окремих законодавчих актів України з метою уточнення положень щодо конкурсного добору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України», пункти 14–15; [CDL-AD\(2023\)022](#), там само, пп. 37 та 40 (судовий перегляд обмежується формальними підставами, «а не сутністю справи»).

<sup>93</sup> Див., *mutatis mutandis*, щодо важливості того, щоб не залишати відповідні посади вакантними протягом тривалого часу, [CDL-AD\(2023\)022](#), *op. cit.*, пункт 38; [CDL-AD\(2025\)052](#), *op. cit.*, пункт 55.

<sup>94</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), *цит. вище*, пп. 30 та 32.

<sup>95</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пп. 41–45 та Рекомендація 8 (п. 75).

<sup>96</sup> Під час оголошеного у 2024 році добору на одну вакантну посаду у ВККС Вища рада правосуддя не призначила жодного з двох кандидатів, рекомендованих Конкурсною комісією; посаду було заповнено лише після повторного добору у серпні 2025 року (Європейська комісія, Звіт щодо України за 2025 рік, *op. cit.*, розділ 23; звіт ALI, *op. cit.*, розділ 2.2).

<sup>97</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пп. 53–55. Див. також [CDL-AD\(2022\)054](#), там само, п. 66.

претендентів.<sup>98</sup> У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Комітет з питань правової політики пояснив, що передача стосується лише матеріалів, зібраних під час оцінювання, і має на меті, зокрема, забезпечити їх доступність для судів у разі оскарження рішень Конкурсною комісією. Комісія та DGI пропонують, щоб передача відбувалася лише після призначення на посади та виключно з метою зберігання; при цьому Конкурсна комісія, яка зберігає повноваження, має змогу тим часом надавати ці матеріали суду; щоб з них були виключені протоколи внутрішніх обговорень; щоб доступ до конфіденційних даних кандидатів, які не пройшли добір, вимагав їхньої згоди або обмежувався вузько визначеними обставинами; а також щоб сам закон визначав, як це рекомендувала Комісія щодо ДГЕ, категорії інформації, що передається та не передається, строк зберігання та умови доступу.<sup>99</sup>

71. Новий пункт 50<sup>1</sup> передбачає, що «за запитом члена другого складу Конкурсною комісією Комісія може залучити перекладачів для забезпечення організаційної та технічної підтримки для здійснення повноважень цього члена. Діяльність таких перекладачів може фінансуватися за рахунок міжнародної технічної допомоги»; згідно з пояснювальною запискою, «реалізація проекту закону не потребуватиме додаткових видатків з державного та місцевих бюджетів». Інша підтримка надається Секретаріатом ВРП, а можливість залучення помічників, доступна для першого складу, не переноситься, без пояснення причин. Оцінка доброчесності вимагає збору, перевірки та аналізу великого обсягу інформації, а також підготовки обґрунтованих рішень; члени, висунуті міжнародними організаціями, залежать від такої підтримки навіть більше, ніж національні члени, без якої їхня участь ризикує звестися до формальності. Що стосується ДГЕ, секретаріат якої підпорядковується виключно їй, Комісія вважала таку автономію невід'ємною частиною незалежності органу добору та застерігала від технічної та інформаційної залежності від іншої інституції, зокрема тієї, склад якої допомагає визначати сам орган добору.<sup>100</sup> Ці міркування застосовні й у даному випадку: підтримка надходитиме від Секретаріату ВРП, тобто від органу, який призначає членів ВККС, і цей орган, таким чином, контролюватиме інфраструктуру, від якої залежить Конкурсна комісія.

72. Тому Комісія та DGI рекомендують покласти на Конкурсну комісію відповідальність за виконання її основних секретарських та адміністративних функцій, включаючи управління документами, листуванням та персональними даними, за допомогою власної секретарської та аналітичної підтримки, яка підпорядковується виключно їй та відображає її змішаний склад, при цьому Секретаріат ВРП надаватиме лише обмежену логістичну та технічну підтримку, а також забезпечуватиме зберігання документів; будь-які додаткові заходи безпеки у сфері захисту даних мають бути запроваджені шляхом встановлення чітких законодавчих зобов'язань; як мінімум, членам знову має бути надана можливість залучати помічників, а також перекладачів. Фінансування такої підтримки має бути забезпечене на весь строк повноважень.

#### **D. Добір членів ВРП**

73. Розділ II законопроекту вносить зміни до Закону «Про Вищу раду правосуддя» та Закону «Про Регламент Верховної Ради». Відповідно до статті 131 Конституції, до складу ВРП входять 21 член, 20 з яких обираються або призначаються з'їздом суддів України, Президентом, Верховною Радою, з'їздом адвокатів України, Всеукраїнською конференцією прокурорів та з'їздом представників закладів вищої юридичної освіти та наукових установ, а Голова Верховного Суду входить до складу ВРП за посадою. З 2021 року кандидатів перевіряє на дотримання професійної етики та доброчесності Етична рада – орган у складі шести членів: трьох суддів або суддів у відставці, запропонованих Радою суддів України, та трьох осіб, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями – створений на строк у шість років для надання допомоги органам, що обирають та призначають членів ВРП, у визначенні того, чи відповідають кандидати на членство у ВРП зазначеним критеріям (стаття 9-1 Закону «Про Вищу раду правосуддя»). Етична рада оцінювала кандидатів під час усіх процедур добору з моменту свого створення.<sup>101</sup> Більшість чинних членів ВРП подали у відставку до проходження одноразового оцінювання.<sup>102</sup>

<sup>98</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пункт 36; ЄСПЛ, справа [«Л.Б. проти Угорщини»](#) [Велика палата], № 36345/16, 9 березня 2023 р., пункт 123; Рада Європи, [Конвенція № 108+](#).

<sup>99</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пп. 36–42; [Методологія Дорадчої групи експертів](#), стаття 8, яка передбачає зберігання добіркових матеріалів протягом трьох років із подальшим їх знищенням. Щодо строку зберігання та умов доступу див. [CDL-AD\(2023\)027](#), там само, п. 52.

<sup>100</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пункти 43–52; Регламент Дорадчої групи експертів, Розділ III, стаття 14.

<sup>101</sup> Етична рада, Регламент та Методологія, [court.gov.ua/eng/ec](#) (звіт ALI, там само, розділ 1.1: Регламент, прийнятий 1 та 9 грудня 2021 року, Методологія – 9 грудня 2021 року); Етична рада була створена 9 листопада 2021 року ([CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пункт 9).

<sup>102</sup> [CDL-AD\(2022\)023](#), *op. cit.*, пункти 10–14 (дванадцять членів подали у відставку в січні та лютому 2022 року; із чотирьох решти оцінених членів, які не є членами за посадою, одного було визнано таким, що не відповідає вимогам, 7 травня 2022 року).

ВРП відновила кворум у січні 2023 року, оскільки Етична рада визнала, що всі її члени, крім Голови Верховного Суду, відповідають критеріям професійної етики та доброчесності.<sup>103</sup> Строк повноважень членів Етичної ради закінчується в листопаді 2027 року.

74. Відповідно до статті 9 Закону «Про Вищу раду правосуддя» в новій редакції, орган, який скликає відповідний з'їзд або конференцію, повинен оголосити про проведення добору «не пізніше ніж за шість місяців до закінчення строку повноважень члена Вищої ради правосуддя або протягом 14 днів з дати дострокового припинення повноважень члена», розглянути документи кандидатів та вирішити, чи «відповідають вони вимогам, встановленим цим Законом», провести співбесіду з кандидатами, рекомендованими Етичною радою, «з метою оцінки професійної компетентності кандидата» та «прийняти рішення щодо кожного кандидата». Згідно з пояснювальною запискою, передача цих повноважень від ВРП до органів, що скликають збори, має на меті підвищити «правову визначеність процедур добору» та забезпечити «своєчасне формування складу ВРП». Таким чином, законопроект передає повноваження щодо оголошення добору, прийому та оприлюднення кандидатур, а також перевірки відповідності вимогам від ВРП та її Секретаріату органам, що скликають відповідні з'їзди та конференції, при цьому Секретаріат продовжує оприлюднювати оголошення. У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Комітет з питань правової політики пояснив, що перевірка на етапі прийому стосується лише поданих документів та формальних вимог закону, тоді як оцінка професійної етики та доброчесності залишається прерогативою Етичної ради. У законопроекті не вказано назви цих органів, які можна визначити лише з посиланням на законодавство, що регулює діяльність кожного з'їзду чи конференції: Рада суддів України, Рада адвокатів України та Рада прокурорів України, які скликають відповідно З'їзд суддів, З'їзд адвокатів та Всеукраїнську конференцію прокурорів.<sup>104</sup> З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ не має власного органу, що його скликає; час та місце його проведення визначаються самою ВРП або, у разі якщо вона не може прийняти рішення через відсутність достатньої кількості членів, - центральним виконавчим органом у сфері освіти та науки.<sup>105</sup>

75. Комісія та DGI вбачають переваги в такому перерозподілі повноважень, який усуває ВРП від початкових етапів добору своїх майбутніх членів і відповідає прерогативам органів, визначених статтею 131 Конституції; при цьому зберігаються спеціальна перевірка та висновок Етичної ради, що є позитивним моментом. Оскільки в законопроекті не вказано органи, що скликають з'їзди або конференції (див. пункт 74 вище), а також з огляду на те, що стосовно з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ передані функції або залишилися б за ВРП – чого саме й має на меті уникнути такий перерозподіл, - або перейшли б до міністерства, чий посадові особи згідно із законом не можуть навіть входити до організаційного комітету цього з'їзду, Комісія та DGI пропонують, щоб у законі було визначено кожен орган, що скликає, і щоб органи влади підтвердили його повноваження щодо прийому та опрацювання документів кандидатів; у разі невиконання цього Секретаріат ВРП міг би зберегти ці функції. Комісія та DGI погоджуються з Комітетом з питань правової політики в тому, що перевірка на етапі прийому має обмежуватися поданими документами та формальними вимогами закону. Однак формулювання положення є ширшим: орган, що скликає, вирішує, чи відповідають кандидати «вимогам, встановленим цим Законом», і ці вимоги, згідно зі статтею 6 Закону «Про Вищу раду правосуддя», критерії професійної компетентності, професійної етики та доброчесності (щодо ВККС див. пункт 62 вище). У будь-якому разі Комісія та DGI рекомендують, щоб оголошення, подання, підстави та обґрунтування рішень щодо відповідності, виправлення та оприлюднення регулювалися єдиними мінімальними правилами, а перевірка з боку органів, що скликають з'їзд, залишалася суто формальною і не випереджала оцінку професійної етики та доброчесності, яка належить виключно до компетенції Етичної ради;<sup>106</sup>

<sup>103</sup> [CDL-AD\(2023\)027](#), там само, п. 9. Щодо одноразової оцінки чинних членів та її результатів див. [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пп. 8–19; щодо виключення Голови Верховного Суду з цієї оцінки див. [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, п. 58. Інформація про обрання восьми членів XIX позачерговим з'їздом суддів України 11 та 12 січня 2023 року, завдяки чому було відновлено кворум (15 із 21 члена) Вищої ради правосуддя, розміщена на [веб-сайті Вищої ради правосуддя](#). Етична рада оприлюднює свої рішення на власному вебсайті. Повний склад ВРП із 21 члена ще не сформовано: станом на 31 серпня 2026 року два місця, відведені для представників Верховної Ради, та два місця, відведені для представників з'їзду адвокатів України, залишаються вакантними, оскільки добір кандидатів за парламентською квотою перебуває на етапі розгляду в Етичній раді.

<sup>104</sup> [Закон про ВРП](#), стаття 9, частина 1 (вираз «орган, що скликає відповідний з'їзд або конференцію», який перейнято у законопроекті, використовується в чинному законі без визначення); стаття 10, частина 6, стаття 11, частина 6, та стаття 12, частина 6 (порядок скликання З'їзду суддів, З'їзду адвокатів та Всеукраїнської конференції прокурорів регулюється, відповідно, Законом «Про судоустрій і статус суддів», Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» та Законом «Про прокуратуру»). Відповідно до статті 130, частин 1–3 та 7 [Закону «Про судоустрій і статус суддів»](#), З'їзд суддів скликається Радою суддів, яка визначає дату та місце його проведення; у разі обрання членів Вищої ради правосуддя оголошення публікується не пізніше ніж за сорок п'ять днів до З'їзду. Відповідно до статті 54, частин 4 та 5, [Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»](#), з'їзд адвокатів скликається Радою адвокатів України; відповідно до статті 68, частин 1 та 2, [Закону «Про прокуратуру»](#), Всеукраїнська конференція прокурорів скликається Радою прокурорів. Див. також [CDL-AD\(2022\)023](#), op. cit., п. 41, виноски 20–23.

<sup>105</sup> [Закон про ВРП](#), стаття 13, частини 8, 9 та 12. Організаційний комітет у складі не більше десяти представників, який може бути створений для підготовки з'їзду, отримує запрошення від «органу, що скликає з'їзд»; посадові особи центрального виконавчого органу у сфері освіти та науки не можуть входити до його складу.

<sup>106</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пункти 55–57.

парламентське правило, згідно з яким несуттєві помилки не свідчать про невідповідність вимогам, із наданням десяти робочих днів для виправлення, доцільно було б застосовувати до всіх процедур,<sup>107</sup> а відмови у прийнятті повинні бути обґрунтованими, повідомленими та підлягати судовому перегляду.

76. У законопроекті збережено вимогу, згідно з якою список Етичної ради має містити щонайменше вдвічі більше кандидатів, ніж кількість вакантних посад. У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Міністерство юстиції пояснило, що список включає всіх кандидатів, які відповідають критеріям, і не встановлює їхнього рейтингу, а також що ця вимога впливає з конкурентного характеру добору, який передбачає наявність щонайменше двох кандидатів на кожну посаду. Комісія та DGI підтверджують свою рекомендацію 2021 року щодо скасування цієї вимоги та подання Етичною радою списку всіх кандидатів, які відповідають критеріям професійної етики та доброчесності.<sup>108</sup> Кандидати або відповідають цим критеріям, або не відповідають; їх не можна ранжувати за ступенем доброчесності. Вимога, яка дозволяє Етичній раді включати до свого списку лише частину кандидатів, що відповідають критеріям, перетворює її оцінку на ранжування, виходить за межі допомоги, яку дорадчий орган може надавати конституційним прерогативам органів, що обирають та призначають, - експертний орган повинен «виключати лише тих кандидатів, які явно не відповідають необхідним моральним або професійним стандартам, залишаючи органам, що призначають, реальний вибір при прийнятті остаточного рішення»<sup>109</sup> - а в разі, коли з'являється менше кандидатів, що відповідають вимогам, призводить до повторного проведення добору. Якщо, як пояснило Міністерство юстиції, Етична рада включає до списку кожного кандидата, який відповідає критеріям, органи, що обирають та призначають, вже отримують найширший вибір, який дозволяє пул кандидатів, і вимога щодо подвійної кількості вакантних посад не може розширити цей вибір. Отже, ця вимога застосовується лише в тих випадках, коли критеріям відповідають менше ніж двоє кандидатів на кожну посаду: список не досягає необхідної кількості, і добір доводиться повторювати. Таку ситуацію краще регулювати за допомогою єдиного режиму, запропонованого у пункті 69 вище.

77. Ще одним важливим нововведенням є проведення співбесід з кандидатами, рекомендованими Етичною радою, органами, що скликають з'їзди або конференції, а щодо парламентської квоти - відповідним парламентським комітетом, після чого ухвалюється «рішення щодо кожного кандидата».<sup>110</sup> У пояснювальній записці не пояснюється, чому цю оцінку слід доручати кільком органам різного характеру (див. пункт 74 вище); органи, що скликають з'їзди або конференції, не мають встановлених критеріїв чи методології, їхня спроможність не доведена, а різні практики не дають можливості отримати порівнянні оцінки; що стосується з'їзду представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, то проведення співбесіди мало б покладатися на саму ВРП або на одне з міністерств. Ці застереження широко поділялися під час онлайн-засідань. У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Міністерство юстиції пояснило, що Етична рада надає допомогу органам, що обирають та призначають, лише в питаннях професійної етики та доброчесності, тоді як професійна компетентність перевіряється самими цими органами. Комітет з питань правової політики додав, що рішення, прийняте після співбесіди, має рекомендаційний характер, оскільки незадовільна оцінка не входить до переліку підстав, на яких кандидат припиняє участь у доборі, а Регламент Верховної Ради вже передбачає, щодо парламентської квоти, попереднє обговорення кандидатів та ухвалення рішення щодо кожного з них.

78. Комісія та DGI не ставлять під сумнів прерогативу органів, що здійснюють обрання та призначення, оцінювати професійну компетентність кандидатів, рекомендованих Етичною радою. Водночас проект закону запроваджує окрему оцінку, що проводиться до обрання або призначення скликаючими органами та парламентським комітетом. Проект закону не визначає правових наслідків такої оцінки. Якщо вона могла б призвести до виключення рекомендованого кандидата, співбесіди становили б додатковий фільтр, застосовуваний органами корпоративного або політичного характеру, без гарантій, притаманних оцінюванню Етичною радою, і підривали б реформу 2021 року, відповідно до якої саме це оцінювання є єдиним фільтром за критеріями заслуг до ухвалення рішення органом, що здійснює призначення. Комітет з питань правової політики вважає таке рішення консультативним (див. пункт 77 вище). Проект закону не містить положення про це і не визначає, яку вагу має негативне рішення під час голосування. Отже, Комісія та DGI рекомендують не покладати оцінювання професійної компетентності на скликаючі органи та парламентський комітет. Якщо ж співбесіди все-таки буде збережено, у законі слід прямо зазначити, що вони не впливають на відповідність кандидата вимогам, а кожен кандидат, рекомендований Етичною радою і не виключений з формальних підстав, залишається таким, що може бути обраний або призначений.

<sup>107</sup> Проект змін до частини 4 статті 208-1 Регламенту Верховної Ради (нові пункти 2 та 3); це ж правило регулює порядок добору суддів Конституційного Суду (Закон «Про Конституційний Суд», стаття 10-6, пункти 1 та 2). Див. також Методику ДГЕ, статті 3, 4 та 6 (письмові роз'яснення та продовження строків за обґрунтованим запитом).

<sup>108</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., пункти 41-45 та Рекомендація 8 (пункт 75); див. пункт 68 вище.

<sup>109</sup> [CDL-AD\(2025\)052](#), зазнач. праця, пункт 32.

<sup>110</sup> «Конкурсна комісія», про яку йдеться в інших частинах статті 9 Закону про ВРП, яка проводить співбесіду щодо компетентності кандидатів за президентською квотою, є органом, відмінним від Конкурсної комісії, передбаченої статтею 95<sup>1</sup> Закону «Про судоустрій і статус суддів».

Також слід передбачити, що результати таких оцінювань мають бути вмотивованими, здійснюватися за заздалегідь оприлюдненими критеріями та бути доступними делегатам і, з урахуванням вимог захисту персональних даних, громадськості.

79. Нова частина 21 статті 9 Закону «Про Вищу раду правосуддя» створює щодо Етичної ради ту саму проблему, яку розглянуто у пункті 70 вище стосовно Конкурсної комісії. Правила кожної процедури добору передбачають, що Етична рада має надіслати органу, який проводить вибори або призначає, разом зі своїм списком лише ті документи, що стосуються кандидатів, яких вона рекомендує. Однак нова частина 21 вимагає, щоб вона передала протягом п'яти днів усі матеріали, зібрані щодо всіх кандидатів. Це призвело б до непотрібного розкриття персональних даних кандидатів, які не пройшли добір; це можна було б розцінити як заклик до органів, що обирають та призначають, переглянути кандидатів, яких Етична рада не рекомендувала; а також це заважало б незалежності Етичної ради під час її обговорень.<sup>111</sup> Комісія та DGI рекомендують вилучити частину 21 або переформулювати її таким чином, щоб передавалися лише матеріали щодо рекомендованих кандидатів. Будь-яка передача решти матеріалів для архівування має здійснюватися з дотриманням запобіжних заходів, викладених у пункті 70 вище.

80. Нові строки оголошення добору (див. пункт 74 вище) покликані вирішити постійну проблему запізнених скликань: два місця за квотою з'їзду адвокатів України залишаються вакантними, оскільки з'їзд не розпочав процедуру добору з січня 2022 року.<sup>112</sup> Оскільки механізм, що залежить від скликання масових зібрань, не може надійно функціонувати в умовах війни, законодавцю пропонується передбачити порядок, який дозволить виконувати ці функції в умовах воєнного стану, із гарантіями чесності та відкритості голосування. Вимога про те, щоб з'їзд або конференція відбулися протягом трьох місяців після отримання списку від Етичної ради, забезпечує виконання рекомендації щодо своєчасного формування органів судового врядування;<sup>113</sup> однак якщо список не надійшов, строк не починає відраховуватися; отже, визначальним моментом має бути те, що настане раніше: отримання списку або закінчення встановленого строку до закінчення строку повноважень члена ВРП. Нарешті, владі пропонується переконатися, що нормативно-правова база, яка регулює діяльність Етичної ради, строк повноважень членів якої закінчується в листопаді 2027 року (див. пункт 73 вище), залишатиметься чинною для процедур добору, розпочатих відповідно до змінених положень.

81. У листі із запитом про надання висновку йдеться про гарантії інституційної безперервності діяльності ВРП, однак у законопроекті таких гарантій немає. З 2025 року ВРП функціонує майже у мінімальному повноважному складі; строк повноважень восьми з 17 її членів<sup>114</sup> закінчується у січні 2027 року; а для призначення судді потрібно 14 голосів.<sup>115</sup> Якщо вибори не відбудуться вчасно, ВРП може втратити здатність виконувати свої основні функції саме в той момент, коли відбуватиметься оновлення складу ВКС. Безперебійне функціонування ВРП є вимогою, на якій наголошували Комісія та Консультативна рада європейських суддів (КРЕС).<sup>116</sup> Чинне законодавство містить лише обмежену гарантію: згідно з частиною 3 статті 5 Закону «Про Вищу раду правосуддя», член, вибуття якого позбавило би ВРП повноважного складу, залишається на посаді до обрання або призначення наступника, але не довше ніж три місяці.<sup>117</sup> У січні 2027 року ця норма дозволила б восьми членам залишатися на посаді щонайпізніше до квітня 2027 року, тобто в середині процесу оновлення складу

<sup>111</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, пп. 55–57. Див. також [CDL-AD\(2025\)052](#), там само, пп. 38–39 та 41 (автономія у прийнятті рішень експертного органу; відсутність передачі інформації щодо кандидатів, яких не було обрано).

<sup>112</sup> Європейська комісія, Звіт «Україна 2025», там само, розділ 23; щодо вакансій у квоті з'їзду адвокатів України – письмову думку Національної асоціації адвокатів України від 31 серпня 2026 року, там само, та склад Вищої ради правосуддя, опублікований на її веб-сайті. Під час онлайн-засідань Національна асоціація адвокатів України пояснила, що передбачена законом послідовність проведення зборів, конференцій і з'їзду адвокатів України не може бути дотримана, доки заборонені масові заходи.

<sup>113</sup> [CDL-AD\(2025\)044](#), там само, п. 92 (механізми забезпечення повного складу органів судового самоврядування); див. також [CDL-AD\(2022\)023](#), там само, пп. 21–26.

<sup>114</sup> Станом на 31 серпня 2026 року до складу Вищої ради правосуддя входять сімнадцять членів, включаючи Голову Верховного Суду та члена, обраного 27 серпня 2026 року з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; два місця за квотою Верховної Ради, строк повноважень членів на яких закінчився в серпні 2026 року, та два місця, що належали членам з'їзду адвокатів України, залишаються вакантними. Вісім членів, обраних XIX позачерговим з'їздом суддів 11–12 січня 2023 року, залишають свої посади в січні 2027 року; Рада суддів розпочала добір їхніх наступників у червні 2026 року, на що подали заявки понад сімдесят кандидатів (див. пункт 83 нижче).

<sup>115</sup> Частини 2 та 3 статті 37 Закону «Про Вищу раду правосуддя»: для проведення пленарного засідання, на якому розглядається питання про призначення судді, необхідний кворум у складі чотирнадцяти членів, а для ухвалення рішення потрібно не менше чотирнадцяти голосів.

<sup>116</sup> КРЕС, Висновок [№ 24 \(2021\)](#) щодо еволюції Рад з питань судової влади та їхньої ролі в незалежних і неупереджених судових системах, п. 36; Венеційська комісія, [CDL-AD\(2022\)023](#), *op. cit.*, пп. 21–26; [CDL-AD\(2025\)002](#), *op. cit.*, пункт 140 (*mutatis mutandis*, стосовно Конституційного суду).

<sup>117</sup> Частина 3 статті 5 Закону «Про Вищу раду правосуддя». Відповідно до статті 18, ВРП набуває повноважень після того, як щонайменше п'ятнадцять її членів, більшість з яких є суддями або суддями у відставці, будуть обрані або призначені та складуть присягу.

БРП. У своїх зауваженнях від 24 вересня 2026 року Міністерство юстиції зазначило, що автоматичне продовження повноважень суперечило б чотирирічному строку повноважень, встановленому статтею 131 Конституції, яка не може бути змінена в умовах воєнного стану. Комісія та DGI зазначають, що частина 3 статті 5 Закону «Про Вищу раду правосуддя» вже передбачає продовження повноважень понад цей термін, що підтверджується частиною 2 тієї ж статті, у межах трьох місяців; отже, чинне законодавство визнає принцип продовження, і залишається визначити лише його тривалість. Відповідно вони рекомендують, щоб повноваження членів БРП тривали до обрання або призначення їхніх наступників, як це рекомендовано щодо ВККС (див. пункт 59 вище),<sup>118</sup> причому тримісячний строк має бути замінений на довший максимальний строк, передбачений законом, з урахуванням чотирирічного строку повноважень, встановленого статтею 131 Конституції.

82. Кандидати подають свої документи особисто, поштою або в електронному вигляді протягом 30 днів з моменту оприлюднення оголошення, що відповідає рекомендації 2021 року про те, що особиста подача не має бути єдиним способом подання документів.<sup>119</sup> Однак щодо парламентської квоти законопроект скасовує можливість електронної подачі документів без будь-якого обґрунтування та незважаючи на умови воєнного стану. Комісія та DGI рекомендують відновити електронне подання та уніфікувати порядок подання документів у всіх процедурах, включаючи президентську квоту та добір членів Вищої ради правосуддя, а також забезпечити, щоб правило про те, що документи не можуть бути відхилені з інших підстав, окрім несвоєчасного подання, застосовувалося до всіх цих процедур.

83. Жодне перехідне положення не регулює добір, який уже триває, хоча Рада суддів проводить його з червня 2026 року. Оскільки правила добору не повинні змінюватися після його початку, за винятком обґрунтованого втручання, про яке йдеться в пункті 84 нижче, Комісія та DGI рекомендують, щоб чинні правила продовжували застосовуватися до процедур, про які вже було оголошено.

#### **Е. Дія проекту змін у часі**

84. Новий пункт 50<sup>2</sup> розділу XII передбачає, що з моменту набрання чинності цим законом конкурс на вакантні посади у Конкурсній комісії, оголошений БРП 22 липня 2025 року, «вважається припиненим»; оголошення про новий конкурс має відбутися протягом десяти днів (див. пункти 9 та 11 вище). У пояснювальній записці про припинення не згадується. Комісія та DGI нагадують, що принцип правової визначеності захищає передбачуваність і стабільність правових норм та законні очікування тих, хто покладався на них, тому законодавче втручання у процедуру, яка вже триває, потребує обґрунтування. Таке втручання не виключається, якщо воно спрямовано на реалізацію законного суспільного інтересу та є пропорційним. У даному випадку це, здається, саме так: припинення гарантує, що орган, який має оновити майже весь склад ВККС, буде сформований із міжнародною участю, яку передбачає реформа; десятиденний строк забезпечує короточасність перерви; а процедура, що була припинена, не призвела до жодного призначення (див. пункт 42 вище). Проте Комісія та DGI рекомендують, щоб припинення супроводжувалося перехідними гарантіями для осіб, які подали заявки: індивідуальне повідомлення, можливість взяти участь у новому відборі без шкоди для їхніх прав та перенесення, на прохання заявника, вже поданих документів.

#### **IV. Висновок**

85. Листом від 10 липня 2026 року пан Тарас Качка, який на той час обіймав посаду віцепрем'єр-міністра України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, звернувся до Венеційської комісії з проханням надати терміновий висновок щодо законопроекту «Про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких інших законів щодо процедур добору членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя».

86. Комісія та DGI вітають ключове рішення, закладене в проекті закону: доручити оновлення майже всього складу ВККС, яке має відбутися у 2027 році, другому складу Конкурсної комісії, до якого входять члени, висунуті на міжнародному рівні, на обмежений період, після чого буде відновлено звичайну національну процедуру. Такий підхід узгоджується з попередніми висновками, поважає винятковий і тимчасовий характер міжнародної участі та забезпечує виконання зобов'язань у межах процесу вступу до ЄС. Низка положень проекту закону також імплементує попередні рекомендації або заслуговує на позитивну оцінку, зокрема збереження правила голосування з питань доброчесності та правила автоматичного призначення членів Конкурсної комісії, шестимісячний строк для оголошення добору членів БРП і строк для скликання з'їздів та конференцій, а також розширення способів подання документів.

<sup>118</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#), там само, п. 49.

<sup>119</sup> [CDL-AD\(2021\)018](#), там само, п. 66.

87. Комісія та DGI ще раз наголошують, що передбачена законопроектом міжнародна участь не порушує суверенітету України: вона є наслідком суверенного вибору законодавця; Конкурсна комісія є українським органом, діяльність якого регулюється українським законодавством, члени якого призначаються українським органом влади, її робота має підготовчий характер, а остаточне рішення, як передбачено законом, залишається за ВРП. Ця участь залишається винятковою та тимчасовою; її тимчасовий характер визначається завданням, для виконання якого вона була запроваджена, а не фіксованою датою, тому її продовження, доки це завдання залишається невиконаним, відповідає передумовам, визначеним у попередніх висновках Комісії. Вона має бути припинена лише після реформування національних органів, які в іншому випадку здійснювали б висунення кандидатів.

88. Законопроект виходить за межі простого продовження міжнародної участі: Венеційська комісія та DGI вважають, що низка додаткових змін, за відсутності обґрунтування в пояснювальній записці, послабить гарантії, які забезпечували довіру до цього механізму: вимога, щоб міжнародна квота включала громадянину України; додаткове висунення кандидатів трьома національними органами; менша більшість для ухвалення рішень щодо професійної компетентності та загальне правило щодо затвердження списку рекомендованих кандидатів; фіксований дворічний строк повноважень; передачу до ВРП та її Секретаріату повноважень щодо прийому кандидатів, складання списків, зберігання добіркових матеріалів та повсякденної підтримки членів; відсутність вимог щодо відповідності критеріям, правил щодо дострокового припинення повноважень та судового перегляду; а також, щодо добору членів Вищої ради правосуддя, проведення співбесід органами, що скликають відповідні з'їзди або конференції, до чого додається збереження вимоги щодо подвійної кількості кандидатів, що піддавалася критиці у 2021 році.

89. Крім того, законодавчий процес досі не відповідав стандартам належної законотворчості, яких вимагає законодавство такого важливого значення згідно з «Оновленим контрольним переліком питань щодо верховенства права». Комісія та DGI усвідомлюють нагальність ситуації, зумовлену закінченням строку повноважень першого складу Конкурсної комісії та оновленням складу ВККС у червні 2027 року. Однак терміновість не виключає дотримання стандартів належної законотворчості і може бути з ними поєднана: зазначені вище недоліки можна усунути в ході законодавчого процесу шляхом консультацій з усіма зацікавленими сторонами, включаючи громадянське суспільство, та перегляду пояснювальної записки таким чином, щоб вона обґрунтовувала кожен із запропонованих змін (див. пункти 30–31 вище та Рекомендації 1 і 2).

90. Комісія та DGI надають особливого значення сукупному ефекту змін, запроваджених проектом закону, які відходять від рамкового регулювання, що застосовувалося до першого – змішаного – складу Конкурсної комісії. Як нещодавно наголосила Комісія, поправки, кожна з яких порушує окремі питання, також мають оцінюватися у їх взаємодії, оскільки заходи, які окремо можуть здаватися прийнятними, у сукупності можуть порушити баланс, який ця правова база була покликана забезпечити.<sup>120</sup> У даному випадку більшість змін спрямовані в одному напрямку: прийом кандидатів, складання списків, підготовка матеріалів для добору та повсякденна підтримка членів комісії – все це покладатиметься на ВРП або її секретаріат, тобто на орган, що призначає членів комісії, та орган, який йому підпорядковується; рішення, що визначають список рекомендованих кандидатів, можуть ухвалюватися голосом лише одного члена, висунутого міжнародними організаціями, або взагалі без голосу такого члена; міжнародна квота може перейти до національних органів лише після закінчення встановленого строку; повноваження Конкурсної комісії закінчуватимуться через два роки незалежно від того, чи було виконано її завдання; а можливість судового перегляду явно не передбачена. Кожна з цих змін послаблює одну із гарантій механізму, завдяки якому у 2023 році було сформовано ВККС. Їх поєднання змістило б контроль над процедурою в бік органу, що здійснює призначення, і звело б міжнародну участь до рівня, на якому вона вже не була б змістовною. У результаті механізм міг би зберегти форму, але не зміст того механізму, який передбачають зобов'язання в межах процесу вступу до ЄС та попередні висновки (див. пункт 38 вище).

91. Отже, Комісія та DGI надають такі основні рекомендації та зазначають, що докладніші рекомендації містяться в тексті цього термінового спільного висновку:

1. Перед ухваленням закону провести прозорі та інклюзивні консультації.
2. Обмежити поправки тим, що є необхідним для продовження міжнародної участі у другому складі; переглянути пояснювальну записку з метою обґрунтування продовження та будь-яких відхилень від порядку, що регулював перший склад Конкурсної комісії, включаючи можливі сукупні наслідки.

<sup>120</sup> [CDL-AD\(2026\)001](#), там само, пункти 55 та 101 (заходи, які сукупно послаблюють гарантії незалежності інституції, слід оцінювати з урахуванням їх взаємодії, а не окремо); [CDL-AD\(2026\)012](#), там само, пп. 30–31 та 87–91 (сукупний ефект положень щодо фінансування та сукупний ефект положень щодо управління). Щодо послідовності та сукупного ефекту реформ української судової системи див. [CDL-AD\(2020\)022](#), op. cit., пп. 6–7 та 80, а також [CDL-AD\(2021\)018](#), op. cit., пп. 13–14.

3. Залишити висунення громадянина України в рамках міжнародної квоти на розсуд організацій, які висувають кандидатури, а не нав'язувати його; у разі збереження цієї вимоги – поширити правило голосування, що застосовується до рішень щодо доброчесності, на рішення щодо професійної компетентності, а також врегулювати застосування цієї вимоги на кожному етапі процедури та забезпечити, щоб неможливість визначення такого кандидата не спричиняла додаткове висунення.
  4. Замінити додаткове висунення кандидатів національними органами на продовження строку для міжнародних організацій або доручити це нейтральному та етичному суб'єкту, який збереже міжнародний характер квоти.
  5. Передбачити в законі вимоги щодо відповідності та несумісності членів Конкурсної комісії, правила щодо конфлікту інтересів, самовідводу та заміни, а також вичерпні підстави і процедуру дострокового припинення їхніх повноважень.
  6. Застосовувати однакове правило голосування до всіх рішень Конкурсної комісії щодо кандидатів, незалежно від того, чи стосуються вони доброчесності, професійної компетентності чи списку рекомендованих кандидатів: для ухвалення рішення потрібно чотири голоси, два з яких мають бути віддані членами, висунутими міжнародними організаціями; якщо рішення не ухвалено, голосування повторюється; якщо розбіжності зберігаються, перевагу має голос групи, до складу якої входять два члени, висунуті міжнародними організаціями. Відновити відкрите голосування та визначити кворум.
  7. Забезпечити безперервність роботи шляхом збереження повноважень Конкурсної комісії до завершення її завдань; оголошенням добору щонайменше за шість місяців до закінчення строку повноважень; а також шляхом збереження повноважень членів ВККС та ВРП до призначення їхніх наступників у межах максимального строку, передбаченого законом, з урахуванням чотирирічного строку повноважень, встановленого Конституцією.
  8. Обмежити допуск кандидатів формальною перевіркою відповідності вимогам та документів, причому відмови мають бути обґрунтованими та підлягати перегляду.
  9. Передбачити, щоб рішення Конкурсної комісії могли оскаржуватися в суді у короткі строки виключно на формальних (процедурних) підставах, без призупинення процедури в цілому, а також щоб обґрунтоване рішення про виключення або відмову у рекомендації кандидата доводилося до його відома.
  10. Вилучити з законопроєкту положення про проведення співбесід з кандидатами, рекомендованими Етичною радою, органами, що скликають відповідні з'їзди або конференції та парламентським комітетом, або, у разі їхнього збереження, чітко зазначити, що вони не впливають на відповідність вимогам, оскільки кожен кандидат, рекомендований Етичною радою, залишається таким, що відповідає вимогам для обрання чи призначення; а також зобов'язати Етичну раду рекомендувати всіх кандидатів, які відповідають критеріям, а не список, що вдвічі перевищує кількість вакантних посад.
  11. Забезпечити Конкурсну комісію власним секретаріатом та аналітичною підтримкою, підпорядкованими виключно їй, при цьому секретаріат ВРП надаватиме лише обмежену логістичну та технічну підтримку; як мінімум, відновити можливість для членів Конкурсної комісії залучати помічників, а також перекладачів; та відкласти передачу добіркових матеріалів до завершення призначень, з дотриманням чітких законодавчих норм щодо захисту даних, їх зберігання та доступу до них.
92. Венеційська комісія та DGI залишаються у розпорядженні українських органів влади для надання подальшої допомоги у цьому питанні.