

## КАДРОВА КРИЗА В СУДАХ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

### PERSONNEL CRISIS IN THE COURTS AND ITS IMPACT ON THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN UKRAINE

Гультай М.М., д. ю. н., доцент,  
професор кафедри конституційного права та прав людини  
Національна академія внутрішніх справ

Кулик Т.О., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри конституційного права та прав людини  
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу оновленої в 2016 році процедури призначення суддів на посади, з'ясуванню причин наявної кадрової кризи в судах та пошуку шляхів вирішення окресленої проблеми. Було з'ясовано, що процедура призначення інституцій, що беруть участь у формуванні суддівського корпусу України є достатньо багатогранною, до якої залучено ще ряд суб'єктів, кожен із яких має свою процедуру формування, до якої залучаються ще ряд органів та посадових осіб.

Так, у процедурі призначення судді на посаду беруть участь Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів, для формування якої при Вищій раді правосуддя створюється Конкурсна комісія, Національна школа суддів, Громадська рада доброчесності і Президент України. Крім того, сам процес добору та призначення на посаду судді складається із п'ятнадцяти стадій. В результаті має бути реалізовано положення Конституції України про те, що судді призначаються на посаду Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя. У науці конституційного права є думка, що глава держави виконує функцію протокольну, із якою на нашу думку погодитись не можна. Отже, фактично досягнення реформи, щодо правосуддя – усунення від призначення суддів Верховної Ради України, в парламентсько-президентській республіці.

Виходячи із практики реалізації новел законодавства, щодо правосуддя 2016 року, саме на етапі формування органів, що мають сприяти проведенню прозорого, доброчесного та кваліфікованого добору суддів України, і виникли проблеми, що призвели до кадрової кризи в судах.

В контексті Українського конституціоналізму, і загальних принципів здійснення державної влади в демократичній державі вважаємо, що існуюча система кадрового відбору, проведення конкурсу та призначення суддів на посади не задовольняє потреб суспільства та держави, не виправдала себе та породила ряд нових проблем, а отже має бути переглянута та спрощена. Наявність факту недостатньої кількості суддів в судах України відводить на другий план проблему якісного складу, тобто рівень професіоналізму та доброчесності суддів, і загострює проблему функціонування ядра правозахисного механізму в державі, яким є система судоустрою, оскільки неможливість нормального функціонування судів спричиняє систематичні порушення права на справедливий суд, що гарантоване ст. 55 Конституцією України.

**Ключові слова:** правосуддя, суддя, судова влада, судочинство, судова система.

The article is devoted to the analysis of the updated in 2016 procedure for appointing judges, finding out the causes of the current personnel crisis in the courts and finding ways to solve this problem. It was found that the procedure for appointing institutions involved in the formation of the judicial corps of Ukraine is quite multifaceted, involving a number of other entities.

Thus, the National School of Judges, the Public School of Judges, the Public Council of Integrity and the President of Ukraine take part in the procedure of appointing a judge to office. In addition, the process of selecting and appointing a judge consists of fifteen stages.

As a result, the provisions of the Constitution of Ukraine that judges are appointed by the President of Ukraine on the proposal of the High Council of Justice must be implemented. In the science of constitutional law, there is an opinion that the head of state performs a protocol function, with which, in our opinion, it is impossible to agree. Thus, the actual achievement of the reform in the field of justice is the removal from the appointment of judges of the Verkhovna Rada of Ukraine in the parliamentary-presidential republic.

The problems that led to the personnel crisis in the courts arose at the stage of forming bodies that should promote transparent, fair and qualified selection of judges of Ukraine.

In the context of Ukrainian constitutionalism and the general principles of state power in a democracy, we believe that the current system of personnel selection, competition and appointment of judges does not satisfy the needs of society and the state, has not justified itself and created a number of new problems, and therefore needs to be revised and simplified. Insufficient number of judges in the courts of Ukraine puts the problem of quality composition in the background, that is the level of professionalism and integrity of judges, also this fact exacerbates the problem of the functioning of the core of the human rights mechanism in the state, which is the judicial system, as the impossibility of the proper functioning of the courts causes systematic violations of the right to a fair trial, which is guaranteed by Art. 55 of the Constitution of Ukraine.

**Key words:** justice, judge, judicial power, judicial proceedings, judicial system.

Наявність кадрової кризи в судах стала для України вже настільки триваючою проблемою, що ми вважаємо необхідним окремо приділити їй увагу з позиції науки конституційного права.

Конституція України у ст. 128 визначає, що судді призначаються на посаду Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя [1]. Ч. 2 цієї ж статті встановлює, що таке призначення здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом.

Для реалізації даних норм Основного Закону було прийнято Закон України «Про судоустрій та статус суддів» [2], у ньому в свою чергу, зазначено, що конкурс на зайняття вакантної посади судді проводиться відповідно до даного Закону та положення про проведення конкурсу (ч. 1 ст. 79). Крім того, у Законі з'являються ще два

суб'єкти, які беруть участь саме у доборі кадрів на посади суддів в Україні, це Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Національна школа суддів України, та Громадська рада доброчесності.

Далі Закон України «Про судоустрій та статус суддів» визначає конституційно-правовий статус та порядок призначення суб'єктів призначення суддів. Ст. 92, зокрема, встановлює, що Вища кваліфікаційна комісія суддів України є державним колегіальним органом суддівського врядування, який на постійній основі діє у системі правосуддя України, є юридичною особою. Вона складається з шістнадцяти членів, вісім з яких призначаються з числа суддів або суддів у відставці. При цьому, Вища кваліфікаційна комісія суддів України вважається повноважною за умови призначення до її складу не менше одинадцяти чле-

нів, щонайменше шість із яких призначені з числа суддів або суддів у відставці [2].

Питанням правового статусу та порядку призначення Конкурсної комісії присвячена ст. 95-1 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», відповідно до якої Конкурсна комісія є допоміжним органом Вищої ради правосуддя, що утворюється для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та формування переліку кандидатів на посаду члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які відповідають критеріям доброчесності та професійної компетентності.

Членів Конкурсної комісії для проведення конкурсу на зайняття посади члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України призначає Вища рада правосуддя, із числа осіб, яких пропонує Рада суддів України, Рада прокурорів України, Рада адвокатів України та Національна академія правових наук України в особі Президії, строк протягом якого має бути здійснено дане призначення Законом встановлено п'ятиденний з дня отримання пропозицій, пропозиції від суб'єктів формування Конкурсної комісії мають надійти протягом двадцяти днів із дня опублікування оголошення про початок добору кандидатів до складу Конкурсної комісії на офіційному веб-сайті Вищої ради правосуддя [2].

При цьому, Рада суддів України пропонує три особи, Рада прокурорів України, Рада адвокатів України та Національна академія правових наук України в особі Президії по одній особі.

Статус Національної школи суддів України визначає ст. 104 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» як державної установи із спеціальним статусом у системі правосуддя, яка забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для системи правосуддя та здійснює науково-дослідну діяльність. На Національну школу суддів України не поширюється законодавство про вищу освіту. Утворюється дана установа при Вищій кваліфікаційній комісії суддів України, на чолі стоїть ректор, якого призначає на посаду і звільняє з посади Вища кваліфікаційна комісія суддів України, проректорів Національної школи суддів України призначає на посади і звільняє з посад Вища кваліфікаційна комісія суддів України за поданням ректора Національної школи суддів України. Ректор Національної школи суддів України надає Вищій кваліфікаційній комісії суддів України пропозиції щодо кандидатур на заміщення відповідних вакантних посад проректорів [2].

В свою чергу, відповідно до ст. 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», Громадська рада доброчесності утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання, складається з двадцяти членів, якими можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності.

Проаналізувавши навіть зверхньо вищезазначені норми законодавства, напрошується висновок про те, що процедура призначення інституцій, що беруть участь у формуванні суддівського корпусу України є достатньо багатогранною, до якої залучено ще ряд суб'єктів. Як ми можемо вже констатувати виходячи із практики реалізації даних положень законодавства, саме на етапі формування органів, що мають сприяти проведенню прозорого, доброчесного та кваліфікованого добору суддів України, і виникли проблеми, що призвели до кадрової кризи в судах.

Станом на 11 червня 2021 року фактична кількість суддів у судах України становить 5327 при визначеній

кількості 7304. Повноваження щодо здійснення правосуддя мають 4954 судді. Вакантними залишаються 1977 суддівських посад. Із початку 2021 року ВРП внесла Президентові України подання про призначення 29 суддів до місцевих судів. Указами Президента України призначено 11 суддів. У 2020 році внесені подання про призначення на посади 530 суддів місцевих судів. У 2020 році Указами Президента України призначено 516 суддів (з урахуванням попередніх подань), у 2019 році – 574 суддів [3]. Ці данні висвітлені на офіційному сайті Вищої ради правосуддя станом на 30.06.2021 року, у статті зазначено, що проблеми будуть вирішені після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» [4], який був прийнятий 13.07.2021 року, тобто станом на лютий 2022 року, проблема мала б бути вирішена.

Вже на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів інформація станом на 17.01.2022 року такого змісту: «Згідно з пунктом 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» з дня набрання чинності цим законом повноваження членів Комісії припинено. Упродовж 2021 року нового складу Комісії не сформовано [5]. Далі представлений звіт фактично секретаріату Комісії, який в межах своїх повноважень у 2021 році здійснював ряд заходів, щодо призначення суддів.

Станом на 24.12.2021 року в газеті «Голос України» було опубліковано інтерв'ю із головою Вінницького апеляційного суду Сергієм Медведцьким, у якому, зокрема, йшла мова про звернення Вищої ради правосуддя, суддівського та адвокатського об'єднань до глави держави як гаранта Конституції з пропозицією вирішити гостре кадрове питання, тобто 2,5 тисячі вакантних посад суддів у державі, крім того було зазначено, що у 8 судах в Україні взагалі не здійснюється правосуддя, бо там немає жодного судді, один з них у Вінницькій області – Тиврівський суд [6].

Станом на 09.06.2022 року на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у позиції Склад Комісії значиться «Конкурс з добору членів ВККСУ триває [7]. Безумовно зараз вже на даний процес впливає введення в Україні воєнного стану (Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України № 2102-IX від 24.02.2022), але маємо чітко зафіксувати, що проблема мала місце і в мирний час.

Спостерігається певна увага до цієї проблеми в публіцистичній літературі, тобто ЗМІ та юристи-практики наголошують на проблемі. У науці конституційного права, натомість увагу на даний аспект особливо не звертають.

Дисертаційне дослідження В. Кравчука, присвячене теоретичним основам конституційно-правового статусу суддів в Україні, наприклад, стосовно процедури призначення суддів пропонує внести зміни до ч. 2 ст. 128 Конституції України про призначення суддів системи судоустрою Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя з випробувальним строком на 3 роки і з можливістю, за результатами подання Вищої ради правосуддя, на основі якісних показників здійснення конкретним суддею своїх функцій і повноважень, дотримання положень суддівської етики і доброчесності, а також проходження проміжного кваліфікаційного іспиту, залишитись на посаді безстроково або бути звільненим, чи зобов'язаним пройти упродовж року курси підвищення кваліфікації в Національній школі суддів з можливістю повторного проходження оцінювання Вищою радою правосуддя [8, с. 31].

Обґрунтування внесення даної пропозиції в тексті роботи не конкретизовано, але ознайомившись із даним

дослідженням можна зробити висновок, що автор шукає шляхи посилення контролю за якістю здійсненнями суддями правосуддя, така мета була фактично і у законодавця, коли у 2016 році стартувала новітня реформа щодо правосуддя.

Питання ставилося про необхідність оновлення суддівського корпусу, проте на нашу думку проблема не в конкретних персоналіях, а функціонуванні всієї системи.

Так, наприклад, шукати будь-які формальні підстави, щоб з першого разу не відкривати провадження у справі за позовними заявами, шляхом залишення останніх без руху – це вже звична практика для всіх спорів про право, що склалася і обумовлена рядом суб'єктивних факторів, в тому числі ставлення працівників суду та самих суддів до своєї повсякденної роботи, та об'єктивно через перевантаженість судів. І даний приклад не про добросовісність, вплив на суддів з боку вищих органів державної влади, або корупційні прояви, це про брак часу, фізичний і моральний повсякденний стан конкретних суддів, які в першу чергу, виявляється просто люди. Цю проблему не зняти шляхом побудови складного багатоступеневого механізму призначення суддів на посади.

На нашу думку, пропозиція В. Кравчука заслуговує на увагу, але оскільки вона ще більш ускладнює і збільшує у часі процес призначення суддів на посади, не є актуальною в контексті розглядуваної нами проблеми.

Щодо процедури призначення суддів на посади автор, зокрема, виокремлює п'ятнадцять стадій добору та призначення на посаду судді, кожна з яких покликана сприяти відбору лише найдостойніших кандидатів, але у самих стадіях закладено різні критерії добору, тому В. Кравчук поділяє стадії на формальні та кваліфікаційні [8, с. 339].

Автор в даному аспекті зосереджує свою увагу на ряді важливих питань, і не вбачає негативних наслідків таких законодавчих новел. Ми в свою чергу, аналізуючи це питання з позиції вітчизняного Українського конституціоналізму, і загальних принципів здійснення державної влади в демократичній державі приходимо до висновку, що існуюча система кадрового відбору, проведення конкурсу та призначення суддів на посади не задоволь-

няє потреб суспільства та держави, не виправдала себе та породила ряд нових проблем, а отже має бути переглянута та спрощена.

Кулик С. у своєму дисертаційному дослідженні, присвяченому проблемам теорії та практики конституційної реформи в сфері судової влади в Україні, що було здійснено у 2016 році, акцентує увагу на те, що дотримання принципу розподілу влад зумовлює мінімізацію ролі виконавчої та законодавчої влади у процесах формування та діяльності органів управління судовою системою, що, відповідно, загострює питання впровадження ефективних демократичних механізмів формування цих органів суддівським співтовариством зі своїх представників, і констатує, що дане положення не знайшло відображення на конституційному рівні, що, насамперед, актуалізує удосконалення концепції суддівського самоврядування та його органів у сучасному конституційному праві [9, с. 16].

Про те, що протягом 6 років із 2016 року, коли набрали чинності зміни до Основного Закону України щодо правосуддя, в Україні не буде сформовано Вищу кваліфікаційну комісію суддів, та про те, які труднощі виникнуть в процесі формування Вищої ради правосуддя, автор просто не міг знати. Але він не дивлячись на те, що формально процес формування судів і призначення суддів було трансформовано так, щоб мінімізувати вплив на нього з боку інших гілок влади, все одно констатує недосягнення даної мети.

Отже, фактично на сьогодні проблеми кадрового забезпечення судів в Україні лежать в площині, неможливості сформувати ті органи, що мають забезпечувати процедуру кадрового відбору.

На практиці така ситуація спричиняє систематичні порушення права на справедливий суд, що гарантоване ст. 55 Конституцією України, оскільки, які б добросовісні не були судді якщо кількість справ на кожного суддю перевищує їх фізіологічні можливості їх розглянути, то дотримуватися строків розгляду справ буде просто неможливо.

Має місце ситуація за якої судова реформа, розпочата у 2016 році не відбулася остаточно станом на 2022 рік, судова гілка влади функціонує не в повному та якісному стані, що являє собою серйозну проблему правозахисного механізму держави загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Конституція : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр?find=1&text=правосуддя#w1\\_2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр?find=1&text=правосуддя#w1_2) (дата звернення: 07.06.2022).
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 07.06.2022).
3. Відновлення ВККСУ дасть змогу стабілізувати роботу судів. Вища рада правосуддя офіційний сайт. 30.06.2021. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vidnovlennya-vkksu-dast-zmogu-stabilizuvaty-robotu-sudiv> (дата звернення: 21.02.2022).
4. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : Закон України від 13.07.2021 № 1629-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#Text> (дата звернення: 21.02.2022).
5. Стосовно звіту Вищої кваліфікаційної комісії суддів України за 2021 рік. Вища кваліфікаційна комісія суддів України офіційний сайт. 17.01.2022. URL: <https://vkksu.gov.ua/news/stosovno-zvitu-vyshchoyi-kvalifikacijnoyi-komisiyi-suddiv-ukrayiny-za-2021-rik> (дата звернення: 21.02.2022).
6. У вітчизняної Феміди – кадрова криза. Приблизно 2,5 тисячі посад суддів залишаються вакантними в судах різних юрисдикцій. *Голос України*. Газета Верховної Ради України. В. Скрипник. 2021. URL: <http://www.golos.com.ua/article/354686> (дата звернення: 07.06.2022).
7. Офіційний сайт Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Головна. Склад Комісії. URL: <https://vkksu.gov.ua/rubric/sklad-komisiyi> (дата звернення: 07.06.2022).
8. Кравчук В. М. Теоретичні основи конституційно-правового статусу суддів в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02, Ужгород, 2020. 507 с.
9. Кулик С. В. Конституційна реформа в сфері судової влади в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Харків, 2016. 22 с.