

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

Іванов А.Б.,

*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету
м. Ужгород, Україна*

Іванов А. Б. Історико-правові передумови впровадження конституційно-правового інституту Вищої ради правосуддя в Україні.

У науковій статті розглянуто та проаналізовано еволюційний шлях розвитку української судової системи з початку проголошення незалежності до сьогодні в аспекті функціонування органів суддівського врядування.

Встановлено, що Конституція України 1996 року задекларувала створення Вищої ради юстиції, до функціонального призначення якої серед іншого належало повноваження щодо здійснення подання про призначення та звільнення суддів. Згодом законом України «Про Вищу раду юстиції» від 1998 року було передбачено порядок утворення та організацію роботи Вищої ради юстиції, особливості здійснення нею компетенції.

Визначено, функціонування Вищої ради юстиції на момент її створення вважалося позитивним кроком на шляху до зміцнення суддівської незалежності. Поряд з цим, безперечно вже тоді простежувалися певні моменти, до прикладу, щодо визначення місця зазначеної інституції у системі органів державної влади. Ще однією проблемою було і те, що досліджуваний орган не був визначений на законодавчому рівні як, власне, орган державної влади.

Встановлено, що необхідно розрізняти поняття «відправлення правосуддя» та «здійснення судочинства». Остання згадана нами правова категорія є явищем значно ширшим, оскільки, на наше переконання, не кожне судочинство є, власне, правосуддя. Така позиція простежується у працях більшості сучасних дослідників, котрі займаються проблематикою здійснення судовою владою її функціонального призначення та державно-владних повноважень.

Встановлено, адаптивність та інноваційність – це ті інструменти, котрі мають стати у нагоді для діяльності Вищої ради правосуддя, оскільки вони дозволять швидко реагувати на зміни у будь-якій сфері державного та суспільного життя та працювати якісно і ефективно. Розвиток навичок дистанційного спілкування у цьому ключі є пріоритетом. Інновації, освіта, інституційна комунікація, мобільність та управління людськими ресурсами повинні сприяти покращенню діяльності Вищої ради правосуддя та утвердженню у конституційній ролі гаранта незалежності судової влади.

Ключові слова: Вища рада правосуддя, незалежність суддів, судова система.

Ivanov A. B. Historical and legal preconditions for the introduction of the constitutional and legal institution of the High Council of Justice in Ukraine.

The scientific article considers and analyzes the evolutionary path of development of the Ukrainian judicial system from the beginning of the declaration of independence until today in terms of the functioning of judicial government.

It is established that the Constitution of Ukraine of 1996 declared the establishment of the High Council of Justice, the functional purpose of which included, among other things, the authority to apply for the appointment and dismissal of judges. Subsequently, the Law of Ukraine “On the High Council of Justice” of 1998

provided for the procedure for the formation and organization of the work of the High Council of Justice, especially the exercise of its competence.

Certainly, the functioning of the High Council of Justice at the time of its establishment was considered a positive step towards strengthening judicial independence. At the same time, there were undoubtedly certain points, for example, in determining the place of this institution in the system of public authorities. Another problem was that the body under study was not defined at the legislative level as, in fact, a public authority.

It is established that it is necessary to distinguish between the concepts of “administration of justice” and “administration of justice”. The latter legal category we have mentioned is a much broader phenomenon, because, in our opinion, not every legal proceeding is, in fact, justice. This position can be traced in the works of most modern researchers who deal with the issue of the exercise of judicial power by its functional purpose and state powers.

It has been established that adaptability and innovation are the tools that should be useful for the activities of the High Council of Justice, as they will allow to respond quickly to changes in any sphere of state and public life and work efficiently and effectively. The development of distance communication skills in this regard is a priority. Innovation, education, institutional communication, mobility and human resource management should contribute to improving the work of the High Council of Justice and establishing a constitutional guarantor of the independence of the judiciary.

Key words: High Council of Justice, independence of judges, judicial system.

Постановка проблеми. Історико-правові передумови впровадження конституційно-правового інституту Вищої ради правосуддя в Україні безпосередньо пов'язані із особливостями розвитку національного законодавства у сфері судочинства, а також беруть свої витoki із відповідних міжнародно-правових стандартів.

Особливості порядку навчання, призначення на посаду та припинення ними повноважень з моменту здобуття незалежності Українською державою неодноразово змінювались [1, с.36]. Також змінювались і, відповідно, органи, котрі були безпосередньо причетні до організації добору суддів на посади. У цьому контексті важливого значення набуває і питання незалежності представників феміди, де одним із факторів без сумнівів є діяльність конституційно легітимованого органу державної влади та суддівського врядування – Вищої ради правосуддя.

Стан опрацювання. Проблематика конституційно-правових засад організації та функціонування органів суддівського врядування в Україні та зарубіжних державах була предметом дослідження таких учених як: А.Селіванов, І. Марочкін, П. Пушкар, В. Городовенко, М. Василевич, Р.Куйбіда, О.Боровицький, В. Рудей, М.Савенко, І. Назаров, В.Гринюк, І. Русакова, В.Кононенко, О. Овчаренко та ін.

Метою статті є здійснення наукового аналізу історико-правових передумов впровадження конституційно-правового інституту Вищої ради правосуддя в Україні.

Виклад основного матеріалу. У 1992 році було прийнято Закон України «Про статус суддів», який регламентував «статус суддів з метою забезпечення належних умов для здійснення правосуддя, дотримання Конституції і законів України, охорони прав і свобод громадян». Зазначений закон встановлював серед іншого вимоги, котрі пред'являлися до кандидата на посаду судді, обов'язки суддів, особливості добору та обрання (призначення) суддів на посади, гарантії незалежності суддів (у тому числі щодо належного матеріально-фінансового забезпечення), підстави припинення суддівських повноважень, порядок притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, атестації суддів тощо. Окрема глава V у вигляді однієї статті була присвячена органам суддівського самоврядування, у котрій було визначено, що «для вираження інтересів суддів як носіїв судової влади ними утворюються органи суддівського самоврядування. Суддівське самоврядування здійснюється через конференції суддів місцевих та апеляційних судів, збори суддів Верховного Суду України, Вищого спеціалізованого суду України і з'їзд суддів України» [2]. Ще одним нормативно-правовим актом, котрий безпосередньо стосувався порядку добору суддів на посади був Закон України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України», прийнятий у 1994 році [3].

Відповідно до Висновку № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи в Україні наша держава зобов'язалася забезпечити «незалежність судової влади, відповідно до стандартів Ради Європи, ... зокрема стосовно призначення та перебування на посаді суддів». Водночас передбачалося, що «до процедури призначення суддів залучатиметься професійна асоціація суддів» [4]. Тут варто пригадати, що між Президентом України та Верховною

Радою України у 1995 році було підписано Конституційний договір про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, у статті 42 якого було регламентовано таке положення «судді усіх судів, крім судів Верховного Суду України, Вищого арбітражного суду України та Конституційного Суду України, призначаються Президентом України за поданням Міністерства юстиції України, погодженим відповідно з Верховним Судом України і Вищим арбітражним судом України» [5].

Закон України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України», про який ми згадували вище, у свою чергу, втратив чинність на основі прийняття Закону України «Про судоустрій України» від 2002 року [6], який проіснував у правовому полі до прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у 2010 році [7]. У 2016 році було прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [8], котрий є чинним і сьогодні у редакції від 22 березня 2022 року.

Конституція України 1996 року задекларувала створення Вищої ради юстиції, до функціонального призначення якої серед іншого належало повноваження щодо здійснення подання про призначення та звільнення суддів. Згодом законом України «Про Вищу раду юстиції» від 1998 року було передбачено порядок утворення та організацію роботи Вищої ради юстиції, особливості здійснення нею компетенції. Відповідно до положень зазначеного нормативно-правового акта Вища рада юстиції була визначена «колегіальним, постійно діючим, незалежним органом, відповідальним за формування незалежного високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність» [9].

Як зауважив В. Рудей, проведене Центром Разумкова на той період часу опитування (2013 рік) «(опитано 140 експертів – представників судової системи (суддів та працівників апаратів судів), науковців (викладачів юридичних вищих закладів освіти, працівників науково-дослідних установ), незалежних юристів і практикуючих адвокатів, представників неурядових аналітичних центрів і правозахисних організацій, співробітників прокуратури, МВС, СБ України, членів Конституційної Асамблеї, членів (або колишніх членів) Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, працівників Адміністрації Президента, апарату Верховної Ради, Державної судової адміністрації, народних депутатів) показало, що лише 5% респондентів вважає нинішню Вищу раду юстиції незалежним і політично незаангажованим органом, натомість 84% – дотримуються протилежної думки (11% – не визначилися)» [10, с.391].

І. Назаров на той час пропонував такий склад зазначеного органу: «(1) Голова Верховного Суду України – входить за посадою; (2) З'їзд суддів України – обирає 10 суддів (3 – від суддів місцевих судів, 3 – від апеляційних, 3 – від вищих спеціалізованих і 1 – від Верховного Суду України); (3) Президент України – призначає 2-х осіб; (4) Верховна Рада України – обирає 2-х осіб; (5) З'їзд адвокатів України – призначає 2-х осіб; (6) З'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів і наукових установ – призначає 2-х осіб; (5) Конференція працівників прокуратури обирає 1 особу. З урахуванням запропонованого при формуванні складу ВРЮ в такий спосіб буде забезпечена участь усіх 3-х гілок державної влади України, а також представництво адвокатури, юридичної науки і прокуратури» [11].

У період функціонування Вищої ради юстиції в Україні дослідниця І.Русакова зазначала, що органи суддівського врядування у соціалістичних державах дуже нагадували тогочасну Вищу Раду юстиції. Поряд з цим, ці ж органи у розвинутих демократичних державах мають більш складну організацію [12, с. 127].

Функціонування Вищої ради юстиції на момент її створення вважалося позитивним кроком на шляху до зміцнення суддівської незалежності. Поряд з цим, безперечно вже тоді простежувалися певні моменти, до прикладу, щодо визначення місця зазначеної інституції у системі органів державної влади. Ще однією проблемою було і те, що досліджуваний орган не був визначений на законодавчому рівні як, власне, орган державної влади.

У 2014 році український парламент прийняв Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», котрий регламентує «правові та організаційні засади проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції ... як тимчасового посиленого заходу з використанням існуючих процедур розгляду питань про притягнення суддів судів загальної юрисдикції до дисциплі-

нарної відповідальності і звільнення з посади у зв'язку з порушенням присяги з метою підвищення авторитету судової влади України та довіри громадян до судової гілки влади, відновлення законності і справедливості» [13]. Прийняття зазначеного нормативно-правового акта було надзвичайно важливим кроком в аспекті усталення судової гілки влади України як незалежної та справедливої в аспекті відправлення правосуддя.

У цьому контексті варто зазначити, що необхідно розрізняти поняття «відправлення правосуддя» та «здійснення судочинства». Остання згадана нами правова категорія є явищем значно ширшим, оскільки, на наше переконання, не кожне судочинство є, власне, правосуддям. Така позиція простежується у працях більшості сучасних дослідників, котрі займаються проблематикою здійснення судовою владою її функціонального призначення та державно-владних повноважень.

Слід пригадати, що ще у 1985 році було прийнято Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року було рекомендовано «Основні принципи до виконання і вжиття заходів на національному, регіональному та міжрегіональному рівнях з урахуванням політичних, економічних, соціальних та культурних умов і традицій кожної країни [14]. Водночас відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12 «незалежність судових органів гарантується державою і закріплюється в конституції або законах країни. Усі державні та інші установи зобов'язані шанувати незалежність судових органів і дотримуватися її... Принцип незалежності судових органів дає судовим органам право і вимагає від них забезпечення справедливого ведення судового розгляду і дотримання прав сторін» [15]. Слід зауважити, що імплементація міжнародно-правових стандартів у сфері судочинства у законодавство України має архіважливе для розвитку вітчизняної судової системи у напрямку верховенства права та судової реформи, що триває.

Повертаючись до аналізу укріплення незалежності судової влади та створення в Україні на виконання цієї мети Вищої ради юстиції, слід зазначити, що така практика простежується та фактично була запозиченою нашою державою із зарубіжного досвіду забезпечення незалежності суддів та судової системи загалом. Так, розвинуті демократичні країни характеризуються створенням органів суддівського самоврядування, котрі називаються, в основному «рада магістратури» або ж, власне, «рада юстиції». Основним завданням таких органів є уникнення проявів адміністративного впливу на суди, у тому числі з боку інших гілок державної влади [16].

У 2016 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», відповідно до якого було встановлено, що «в Україні діє Вища рада правосуддя, яка: 1) вносить подання про призначення судді на посаду; 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади; 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою; 6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів; 8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого; 9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України. Вища рада правосуддя складається з двадцяти одного члена, з яких десятьох - обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох - призначає Президент України, двох - обирає Верховна Рада України, двох - обирає з'їзд адвокатів України, двох - обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох - обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ [17].

Того ж року було прийнято Закон України № 1798-VIII від 21.12.2016 року «Про Вищу раду правосуддя», відповідно до статті 1 якого Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [18].

Одна з відмінностей у правовому статусі Вищої ради юстиції та Вищої ради правосуддя полягає насамперед у тому, що остання має чітке визначення свого місця у системі державних органів. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України «у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до

Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII» «за Вищою радою правосуддя на розвиток її конституційних функцій на законодавчому рівні закріплено повноваження надавати обов'язкові до розгляду консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнювати пропозиції судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 частини першої статті 3 Закону № 1798)». Також у зазначеному рішенні встановлено, що «Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні повноважна змінювати кількісний склад суддів Верховного Суду, у разі якщо відповідний законопроект внесе Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя» [19].

У цьому контексті архіважливого значення набуває реалізація принципу верховенства права, котрий є закріплений насамперед у статті 8 Конституції України, передбачає відповідність усіх нормативно-правових актів Основному Закону Української держави, а також визначає положення конституційні нормами, котрі мають пряму дію.

Висновки. Насамкінець зазначимо, адаптивність та інноваційність – це ті інструменти, котрі мають стати у нагоді для діяльності Вищої ради правосуддя, оскільки вони дозволять швидко реагувати на зміни у будь-якій сфері державного та суспільного життя та працювати якісно і ефективно. Розвиток навичок дистанційного спілкування у цьому ключі є пріоритетом. Інновації, освіта, інституційна комунікація, мобільність та управління людськими ресурсами повинні сприяти покращенню діяльності Вищої ради правосуддя та утвердженню у конституційній ролі гаранта незалежності судової влади.

Список використаних джерел:

1. Боровицький О.А. Повноваження Вищої ради правосуддя з формування суддівського корпусу. *Sciences of Europe*. 2020. №54-3 (54). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/povnovazhennya-vischoyi-radi-pravosuddya-z-formuvannya-suddivskogo-korpusu> (дата звернення: 19.03.2021).
2. Про статус суддів: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. N 8. Ст.56. (втратив чинність).
3. Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3911-12#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 22.05.2022).
4. Висновок N 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_590#Text (дата звернення: 22.05.2022).
5. Конституційний договір між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1995. N 18. Ст.133 (втратив чинність).
6. Про судоустрій України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text> (втратив чинність) (дата звернення: 22.05.2022).
7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 41-42, № 43, № 44-45 Ст.529.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст.545.
9. Про Вищу раду юстиції: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1998. № 25. Ст.146 (втратив чинність).
10. Рудей В.С. Особливості формування складу Вищої ради юстиції. 2013. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osoblivosti-formuvannya-skladu-vischoyi-radi-yustitsiyi> (дата звернення: 30.03.2021).
11. Назаров И. В. Проблематика формирования состава Высшего Совета юстиции Украины. *Проблеми законності*. 2012. №121. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problematika-formirovaniya-sostava-vysshego-soveta-yustitsii-ukrainy> (дата звернення: 30.03.2021).
12. Пусакова І.Г. Організаційне управління в сфері формування суддівського корпусу зарубіжних країн. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organi-upravlinnya-v-sferi-formuvannyasuddivskogo-korpusu-zarubizhnih-krayin> (дата звернення: 30.03.2021).
13. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР).

2014. № 23. Ст.870.

14. Основні принципи незалежності судових органів, схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text (дата звернення: 30.03.2021).

15. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки від 17 листопада 2010 року № (2010) 12. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201#Text (дата звернення: 30.03.2021).

16. Пушкар П. Чому незалежність судової влади є однією із ключових складових довіри до Феміди. Закон і бізнес. 2019. Інтернет-видання. URL: https://zib.com.ua/ua/139885-chomu_nezalezhnist_sudovoi_vladi_e_odnieyu_z_klyuchovih_skla.html (дата звернення: 16.12.2021).

17. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 28. Ст.532.

18. Про Вищу раду правосуддя: Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 7-8. Ст.50.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 року № 193-IX, «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-20#Text> (дата звернення: 16.12.2021).