

## СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ У СИСТЕМІ СУДОВОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ КОНТЕКСТ

**Боровська А.О.,**  
*аспірантка кафедри нотаріального,  
виконавчого процесу та адвокатури, прокуратури, судоустрою  
Навчально-наукового інституту права,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1487-7802>*

**Боровська А.О. Становлення інституту дорадчих органів у системі судової влади України: історичний контекст.**

У цій статті висвітлюються ключові історичні передумови створення та розвитку дорадчо-консультативних органів, які зіграли важливу роль у формуванні судової влади в Україні. Зосереджуючись на періоді від подій Революції Гідності до сьогодні, дослідження розкриває еволюцію структури та функцій таких органів, відзначаючи ключові моменти та етапи їх розвитку, розкриваючи вплив політичних, правових та соціокультурних чинників на їхнє становлення. Також, автор торкається питання участі громадськості у формуванні судової влади і відповідно громадського контролю.

Дослідження базується на аналізі законодавства України, наукових праць, соціологічних досліджень та практичного досвіду функціонування дорадчо-консультативних органів судової влади. Стаття у хронологічній послідовності розкриває роль та значення дорадчих органів, що створювались задля сприяння у формуванні та реалізації судової реформи, а також їхній внесок у підвищення ефективності судової системи та зміцнення демократії в Україні. Також, описано основні причини виникнення Тимчасової спеціальної комісії як першого прояву залучення громадськості до реформування системи правосуддя. Відображено як та з якою метою створювалась Громадська рада доброчесності, її функції та повноваження. Прослідковано, що причиною виникнення Етичної ради як допоміжного органу у формуванні складу Вищої ради правосуддя став не тільки чіткий вектор України у напрямку вступу до Європейського Союзу, а й тотальна незгода суспільства з існуючим порядком реалізації судовою владою своїх повноважень.

Встановлено, що саме спалахи громадянської активності стали передумовою виникнення дорадчих органів у системі судової влади, головна функція яких полягала у так званому «громадському контролі» над її формуванням через надання висновків щодо відповідності кандидатів на посади та/або суддів етичним нормам, доброчесності тощо.

Висновки статті можуть бути корисними для подальших досліджень у галузі судової реформи, залучення громадянського суспільства до процесу формування справедливої, доброчесної та доступної судової системи.

**Ключові слова:** *судоустрій, судова реформа, громадянське суспільство, громадський контроль, доброчесність, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів.*

**Borovska A. The Establishment of the Institute of the Advisory Bodies in the Judicial System of Ukraine: Historical Context.**

This article examines the historical context of the creation and development of advisory bodies in the judiciary system of Ukraine. The article reveals the evolution of the structure and functions of these advisory bodies, from the Revolution of Dignity to the present day, and analyzes the political, legal, and socio-cultural factors that influenced their formation. The author also discusses the issue of public participation in the formation of the judiciary and public control.

The article is based on an analysis of Ukrainian legislation, scientific works, sociological research, and practical experience of the functioning of advisory and consultative bodies of the judiciary. It was

described the role and importance of advisory bodies that were created to assist in the formation and implementation of judicial reform and their contribution to increasing the effectiveness of the judicial system and strengthening democracy in Ukraine. It was also revealed the main reasons for the emergence of the Temporary Special Commission as the first manifestation of public involvement in reforming the justice system and explains the creation, functions, and powers of the Public Integrity Council.

The article also explains that the Ethics Council was created as an auxiliary body in the formation of the High Council of Justice not only to align Ukraine's direction towards joining the European Union but also due to the total disagreement of society with the existing procedure for the judiciary to exercise its powers.

In conclusion, civil activism was the main prerequisite for the emergence of advisory bodies in the judicial system, with the main function of providing "public control" over the formation of the judiciary through the provision of conclusions on the compliance of candidates for positions and judges with ethical norms, integrity, etc.

The article's insights can be useful for further research in the field of judicial reform, and for involving civil society in the process of forming a fair, honest, and accessible judicial system.

**Key words:** judiciary, judicial reform, civil society, public control, integrity, High Council of Justice, High Qualification Commission of Judges.

**Постановка проблеми.** Досліджуючи показники довіри до судів у різні роки починаючи зі здобуття Україною незалежності у 1991 році, позначка довіри до судової влади стабільно залишається на низькому рівні. Закоренілий у суспільстві наратив «несправедливого суду в Україні» досі є лідируючим серед громадян у відношенні до судів і цьому є цілком зрозуміле пояснення.

Відколи у суспільній свідомості українців почала прогресувати орієнтація на європейські цінності, збільшилась нетерпимість до «радянщини» та ідей, лейтмотивами яких були уникнення покарання за скоєні злочини, замовчування корупції і практична неможливість впливати на політичні рішення в країні.

**Стан опрацювання проблематики.** Наразі питання ролі дорадчих органів у системі судової влади є одним із ключових у контексті проведення судової реформи в Україні і, водночас, найменш дослідженим. Проблематику дорадчих органів як складового елементу проведення судової реформи та ролі громадськості у формуванні судової влади досліджували такі вчені: О.З. Хотинська-Нор, В.М. Кравчук, М.М. Стефанчук, С.В. Прилуцький, Р.С. Мельник та інші вчені.

**Метою статті** є дослідження політико-історичного підґрунтя виникнення дорадчо-консультаційних органів у системі судової влади України, їх еволюції та значення для забезпечення підвищення рівня довіри громадськості до судової системи шляхом відкритості, прозорості та ефективного контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Із здобуттям Україною незалежності у 1991 році, рівень довіри суспільства до судової влади завжди був на стабільно низькому рівні. Численні корупційні скандали, нівелювання принципу незалежності суддів, слідування судами політичної волі штовхали систему правосуддя у все глибшу прірву народного розчарування.

У намаганні вибудувати правову демократичну державу із проєвропейськими цінностями, в Україні впродовж останнього часу спрямовувалися зусилля на зміцнення довіри до судів шляхом проведення системних реформ та заходів для підвищення чесності, прозорості та ефективності судочинства.

Так, виражена інтенція українського суспільства до євроатлантичної інтеграції досягла піку свого прояву у період Революції Гідності 2014 року, коли суспільство виявило найбільший рівень недовіри до судової системи України – розгони мирних зібрань мітингувальників, позбавлення права керувати транспортним засобом, сотні відкритих адміністративних та кримінальних проваджень зробили цей період знаковим для так званих «суддів Майдану».

Український центр суспільних даних провів статистичний аналіз суддівської практики (2013-2014), за результатами якого можна простежити певну тенденцію винесення судових рішень, де учасникам справ є активісти «автомайдану». У період з початку січня 2014 року і до 21 лютого 2014 року склалась чітка аномалія у практиці застосування санкцій у цих справах – всупереч попередній сталій практиці, коли за порушення ст. 122-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення в основному давали штраф, по «автомайданівських справах» судді у більшості випадків (52%) позбавляли власників автомобіля прав керування [1].

Об'єктивно оцінюючи соціально-політичний клімат в «післяреволюційний» період, було очевидно, що на тлі яркої боротьби народу за європейське майбутнє України розросталося невдоволення рішеннями українських суддів, які не відповідали тогочасним очікуванням – судова влада потрапила під шквальний вогонь гніву несправедливо покараних активістів, правозахисників та усіх небайдужих громадян.

Першими намаганнями вибудувати незалежну, дієву і справедливую судову систему в період протиріччя і політичної нестабільності, викликаними суспільним невдоволенням владною політикою стало прийняття законів про очищення судів та органів влади.

8 квітня 2014 року було прийнято Закон України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», що передбачає проведення перевірки суддів спеціально створеною комісією – Тимчасовою спеціальною комісією (ТСК).

У преамбулі Закону зазначено, що він визначав 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 дисциплінарної 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 [2].

Прийняття цього Закону заклало початок інституту дорадчих органів у системі судової влади як інструменту громадського контролю, спрямованого на посилення взаємодії судової влади з громадянським суспільством.

Створення Тимчасової спеціальної комісії розпочалося з призначення 15 членів, з яких Пленум Верховного Суду України обирав п'ять членів з числа суддів у відставці, які протягом останніх п'яти років перебування на посаді судді не обіймали адміністративних посад у судах, а також не були членами жодної політичної партії, урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики та Верховна Рада України призначали по п'ять членів – представників громадськості, які є громадянами України та мають вищу юридичну освіту [2].

Саме поняття «громадськість» на сьогодні не визначене законодавчо, а тому не зовсім зрозуміло хто може здійснювати цей контроль, однак у науковій літературі питання громадського контролю у сфері судової влади піднімала О.З. Хотинська-Нор, яка у їх структурі виокремлює дві групи:

- 1) громадські організації (ініціативи), які є класичними елементами громадянського суспільства, характеризуються самоорганізацією та засновані без будь-якої участі держави;
- 2) організації, створення яких санкціонується державою. Як правило, їх створення передбачено нормами законодавства і діють вони при органах державної влади [3].

Також, важливо звернути увагу на те, що громадський контроль у сфері судової влади є зовнішнім регулятором процесів розвитку судової системи, скеровуючи їх у русло відповідних суспільних очікувань, узгоджуючи їх з інтересами соціуму на кожному історичному етапі його розвитку і забезпечуючи у такий спосіб еволюцію судової системи та її взаємозв'язок із суспільством [3].

Таким чином, саме із створення ТСК з'явився новий вектор руху усієї системи правосуддя – залучення громадянського суспільства у формі призначення п'яти осіб - представників громадськості до процесу «очищення» та «оновлення» судової влади в Україні.

У 2016 році реалізація основних постулатів судової реформи продовжилась із введенням в дію нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Цей Закон деталізував подальші зміни, що передбачали реорганізацію і переатестацію судової системи та наближення її до європейської моделі. Реалізацією цієї ідеї стало створення спеціального консультативно-дорадчого органу – Громадської ради доброчесності (ГРД), яка мала сприяти Вищій кваліфікаційній комісії суддів (ВККС) у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

До складу ГРД можуть входити 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. [4] Такий підхід до формування органу, що надає свої висновки про відповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності покликаний забезпечити отримання максимально незалежної та об'єктивної оцінки, адже презюмується, що особи, у яких вже є високий ступінь довіри громадян, завдяки їхнім професійним досягненням, ап'іорі не можуть не надати висновок про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) кри-

теріям професійної етики та доброчесності за наявності для того підстав та сприяти тому, щоб недоброчесні кандидати на посаду судді чи судді здійснювали правосуддя.

Варто зазначити, що створення ГРД було дійсно інновацією для судової системи України – члени ГРД призначалися зборами представників громадських об'єднань, які протягом щонайменше останніх двох років, що передують дню проведення зборів, здійснювали діяльність, спрямовану на боротьбу з корупцією, захист прав людини, підтримку інституційних реформ, в тому числі реалізували проєкти у цих сферах. Такий підхід чи не найкраще демонстрував активне залучення громадськості до контролю за формуванням судової влади.

І хоча правовий статус ГРД, як і інших дорадчих органів у системі судової влади України, є доволі дискусійною темою, вже сам факт закріплення на законодавчому рівні цієї інституції дорівнює тому, що громадськість дійсно може і повинна здійснювати певний контроль за формуванням судової влади.

Ще одним допоміжним органом ВККС, проте вже у формуванні Вищого антикорупційного суду, стала утворена у 2019 році Громадська рада міжнародних експертів (ГРМЕ), мета якої – сприяння ВККС у встановленні для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду критеріям доброчесності (моралі, чесності, непідкупності), а саме щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя кандидата або членів його сім'ї задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу, наявності знань та практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду [5].

Попри те, що такі дорадчо-консультативні органи як ТСК, ГРД та ГРМЕ надавали свої висновки саме щодо кандидатів на посаду судді та суддів, поза увагою суспільства не залишилися і органи, що безпосередньо формують суддівський корпус.

Так, у 2019 році з метою забезпечення прозорості і підзвітності членів Вищої ради правосуддя та членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» Закон України «Про Вищу раду правосуддя» було доповнено статтею 28-1, що передбачала створення колегіального органу – Комісії з питань доброчесності та етики (далі - Комісія), яка діє при Вищій раді правосуддя [6].

Законодавець наділив Комісію найширшою за весь час існування дорадчо-консультативних органів компетенцію – оскільки до її складу мали входити міжнародні експерти, що, за усталеною логікою, призвело б до очікуваного покращення показників рівня довіри до судів – Комісія також мала повноваження щодо контролю за діяльністю членів Вищої ради правосуддя та суддів Верховного Суду. Чи було це вже натяком на посягання на незалежність судової влади і відступ від конституційних основ? Очевидно, що так, адже допоміжний орган у системі судової влади, навіть із участю міжнародних експертів (роль яких як буде досліджена окремо) не може здійснювати контроль над конституційним органом, зокрема, над Вищою радою правосуддя.

Зрештою, у 2020 році Конституційний Суд дійшов до висновку, що такі широкі повноваження Комісії не мають конституційної основи, адже зазначені положення Закону України «Про Вищу раду правосуддя» зі змінами та Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» не узгоджуються зі статтями 126, 131 Конституції України, оскільки виключними повноваженнями притягувати суддів Верховного Суду до відповідальності наділено Вищу раду правосуддя, і ці конституційні повноваження не можуть бути делеговані іншим органам або установам. Конституційний Суд України також зазначає, що орган, установу, утворені при конституційному органі, закон не може наділяти контрольною функцією щодо цього конституційного органу [7].

І хоча таке рішення Конституційного Суду України могло стати вироком для способу реформування судової влади шляхом залучення іноземних експертів та наданням дорадчим органам повноважень контролювати судову владу – все ж суспільство заходило нові і нові способи реалізації, так як проблема недовіри до судів все ще залишалася актуальною.

У 2021 році робота над формуванням доброчесних Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів продовжилася - Парламент проголосував за прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя», що передбачає вдосконалення процедури обрання членів Вищої ради правосуддя [8].

Так був створений наступний дорадчий орган – Етична рада, до складу якої на перехідний період входять три особи з числа суддів або суддів у відставці, визначені Радою суддів України

та три особи, визначені міжнародними організаціями, з якими Україна протягом щонайменше останніх трьох років співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції та/або у сфері судової реформи відповідно до міжнародних договорів України.

Оскільки залучення міжнародних експертів – це крок, що сприятиме в першу чергу подоланню корупції в судах і розірванню кругової суддівської поруки, Венеційська комісія та Генеральний Директорат з Прав людини та Верховенства права Ради Європи схвально ставляться до того факту, що склад Етичної ради відповідає попереднім рекомендаціям, особливо в частині участі міжнародних експертів [9].

Сьогодні Етична рада повною мірою реалізує свої повноваження – за її допомогою було створено сучасний склад і розпочато роботу Вищої ради правосуддя.

Ураховуючи наведене вище, можна констатувати, що в Україні сформувалася стійка тенденція до інституалізації участі громадськості у процесі формування органів судової влади, особливістю якої є участь громадськості з іноземним елементом. Останнє потребує особливої уваги з огляду на гострі дискусії, в яких їх учасники апелюють до конституційної норми, в якій закріплено, що джерелом суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5 Конституції України). Тому дане питання визначатиме перспективу наших майбутніх досліджень.

**Висновки.** У підсумку слід зазначити, що спалахи громадської активності з однієї сторони, та негативно конотованої участі суддів у протистоянні держави громадянському суспільству з іншої, сукупно дали поштовх до розвитку судової реформи у напрямку активного впливу громадськості через діяльність дорадчих органів на формування органів судової влади, що з часом сформувався у стійку тенденцію такої участі саме із залученням іноземного елементу.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Статистичний аналіз суддівської практики (2013-2014). *Український центр суспільних даних*. [Електронний ресурс]. URL: <https://socialdata.org.ua/automaiddan-dataviz/#Висновки>.
2. Про відновлення довіри до судової влади в Україні: Закон України від 8 квітня 2014 року 1188-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1188-18#Text>.
3. Хотинська-Нор О.З. Громадський контроль як фактор розвитку судової системи. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 4. С. 108–117.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року 1402-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
5. Про вищий антикорупційний суд: Закон України від 7 червня 2018 року 2447-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.
6. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України від 16 жовтня 2019 року 193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text>.
7. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-20#Text>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя: Закон України від 14 липня 2021 року 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text>.
9. Urgent joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General of Human Rights and the Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the draft law on amendments to certain legislative acts concerning the procedure for electing (appointing) members of the High Council of Justice (HCJ) and the activities of disciplinary inspectors of the HCJ (Draft law no. 5068), issued under Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 5 May 2021, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)018-e).