

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ УТВОРЕННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІДПОВІДНИХ ОРГАНІВ

Халюк С. О.

ВСТУП

У сучасних умовах діяльність судової влади, її ефективність є фундаментальним завданням сталого демократичного розвитку держави. Усі процеси державного регулювання певною мірою знаходяться в постійній взаємодії із суддівським корпусом. А тому завдання судової гілки влади полягає не тільки в здійсненні правосуддя та конституційному нагляді, а й у постійних узгоджених діях з іншими органами влади щодо вдосконалення правових інструментів, що регулюють діяльність суддівського корпусу. Конституція України в статті 6 закріпила поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. У системі судової влади Основний Закон передбачив положення про такий конституційний орган як Вищу раду правосуддя. Згідно із Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р., це колегіальний, незалежний конституційний орган 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 доброчесного й високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції та законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

Аналогічно Вищій раді правосуддя в Україні у Франції, Італії, Португалії, Румунії, Молдові, Колумбії, Алжирі та низці інших країн існує Вища рада магістратури – особливий орган державної влади, головні завдання якого – підбір кандидатур на посади суддів і прокурорів, а також здійснення функції дисциплінарної ради суддів. Натомість у Болгарії Вища судова рада своїм завданням має призначення, підвищення, пониження, переміщення та звільнення суддів, прокурорів і слідчих. Крім того, відповідний орган утворений у Польщі – Крайова рада судівництва, що покликана охороняти незалежність суддів і судів, утілюючи в життя демократичні принципи функціонування судової системи, і в Грузії – Вища рада юстиції, яка утворена для управління судовою системою та конкурсного відбору суддів.

Варто зазначити, що в Україні визначенню правового статусу Вищої ради правосуддя приділяється значна увага, адже фактично цей орган задіяний з метою забезпечення незалежності суддівського корпусу в

частині його формування та функціонування, зокрема в питаннях, які стосуються добору кандидатів на посади суддів, їх призначення та звільнення з посад. А тому вітчизняне законодавство містить досить конкретні положення про порядок формування, кількісний та організаційний склад Вищої ради правосуддя, які в загальних рисах відповідають низці міжнародних стандартів у цій сфері. Однак спірними з наукового погляду залишаються окремі питання правового статусу Вищої ради правосуддя, зокрема щодо її місця з огляду на конституційно закріплену теорію розподілу влад, сукупність наданих повноважень і деякі інші.

1. Генеза правової думки становлення Вищої ради правосуддя України

Дослідження генези утворення Вищої ради правосуддя України, безумовно, має здійснюватися в контексті досвіду функціонування відповідних органів у зарубіжних країнах. У нашому випадку мова йде про те, що в дослідженні ми зупинимося на історичних передумовах і зарубіжному досвіді (передусім європейському) запровадження вказаних інституцій у національному законодавстві окремих країн. Це пов'язано з тим, що вітчизняний досвід існування Вищої ради правосуддя має незначний у часовому вимірі строк існування, а також те, що цей орган має спільні риси з відповідними зарубіжними аналогами. Усе це сприятиме системному та консолідованому аналізу наявної інформації з метою визначення соціальних і правових умов появи Вищої ради правосуддя в Україні.

При цьому зауважимо, що функціональна побудова й організаційна структура Вищої ради правосуддя в основному відповідає європейським органам зі схожою компетенцією, які утворені в країнах з усталеною демократією, зокрема до них належать Франція, Іспанія, Італія, Румунія та деякі інші. Так, Франція є першою країною світу, де з'явився орган суддівського управління, подібний до Вищої ради правосуддя, – Вища Рада магістратури (створена відповідно до Закону України від 31 серпня 1883 р.), функції якої поширювалися виключно на дисциплінарну відповідальність магістратів¹.

Також уперше відповідна Рада створена в Італії в 1907 році (закон Орландо). Її статус, склад, порядок формування та призначення членів суттєво змінені після реформи 1975 року².

Також згадки потребує Вища рада магістратури Румунії, історія діяльності якої сягає початку ХХ століття, коли в 1909 році було вперше створено як складову частину судової влади разом із судами та

¹ Amaud Martin Le Conseil superieur de la magistrature et l'indépendance des juges. Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger. 1997. P. 741–781.

² Италия. Конституция и законодательные акты / ред. кол. : Г.В. Барабашев, О.А. Жидков и ост. Москва : Прогресс, 1988. 392 с.

Міністерством державних справ, яка функціонувала при Міністерстві юстиції. До її складу на той час входило 8 членів, обраних на 2 роки, основним завданням яких було «висловлювати свою думку» з питань, що стосувалися роботи суддів, а також дисциплінарних справ стосовно суддів. Міністр юстиції відігравав ключову роль у Вищій раді магістратури, маючи змогу скликати та головувати на засіданнях Ради. У період комуністичного режиму в Румунії з 1945 року по грудень 1989 року Вищої ради магістратури не існувало, її діяльність відновлена в 1991 році з прийняттям Конституції Румунії³.

Для відповідного розуміння вважаємо доцільним звернути увагу на аналогічний історичний період, який може бути окреслений першою половиною ХХ століття на території сучасної України. Важливо, на нашу думку, дослідити історико-правові акти, які сформують уявлення про порядок формування суддівської влади: судоустрій, вимоги до кандидатів на посади суддів, призначення суддів, притягнення їх до відповідальності та звільнення. Так, перші спроби щодо формування вітчизняної судової системи на основі положень I Універсалу від 10 червня 1917 року здійснила Центральна Рада Української Народної Республіки. Українські очільники (М. Грушевський, В. Винниченко), розбудовуючи виконавчу гілку влади (Генеральний Секретаріат), задекларували створення секретаріату із судових справ – Декларацію Генерального Секретаріату від 27 червня 1917 року, у якій уперше окреслено сферу діяльності секретаріату судових справ.

У подальшому на засіданні Української Центральної Ради 30 жовтня 1917 року було прийнято рішення про доповнення складу Генерального Секретаріату «комісарами по справах військових, продовольчих, залізничних, пошти і телеграфу, судових»⁴. Реформування судової влади Українська Центральна Рада вирішує розпочати зі створення найвищого судового органу – Генерального Суду, який сформовано з трьох департаментів: цивільного, карного, адміністративного з межами реалізації своїх функцій на теренах усієї України. Наступним кроком Української Центральної Ради було прийняття закону «Про заведення апеляційних судів» від 17 грудня 1917 року, яким затверджено створення 3-х апеляційних судів – Київського, Харківського, Одеського⁵.

При цьому Конституція Української Народної Республіки також передбачила положення щодо порядку формування суддівського корпусу. Зокрема, у розділі VI (Суд УНР) Конституції УНР (Статут про

³ Талько В. Судова інспекція: досвід Румунії. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/events/sudova-inspekciya-dosvid-rumuniyi.html> (дата звернення: 27.01.2021).

⁴ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. Київ : 1996. Т. 1. 590 с.

⁵ Центральний Державний Архів Вищих Органів України. Ф. 1115. Українська Центральна Рада. Оп. 1. Одн. зб. 1. Арк. 169–170.

державний устрій, права і вільності УНР) від 29 квітня 1918 року зазначено в статті 68: «... В усім іншій організація і компетенція судів та особи і речевої приналежності судової устанавляється законом»⁶. У свою чергу, порядок формування персонального складу апеляційних судів і Генерального суду був визначений законом «Про умови обсадження і порядок обрання суддів Генерального і апеляційних судів» від 23 грудня 1917 року. Згідно із цим Законом, передбачалося, що право на зайняття посади суддів і прокурора судів мали особа з вищою освітою. За умови отримання 3/5 голосів присутніх членів Української Центральної Ради судьями могли бути обрані й особи без вищої освіти. Особи, які бажали бути обраними судьями Генерального й апеляційних судів, мали подавали заяву в Генеральний Секретаріат судових справ. Генеральний та апеляційні суди після сформування персонального складу мали право пропонувати своїх кандидатів на вакантні посади. Вибори суддів відбувалися шляхом таємного голосування. Обраним уважався той кандидат, що набрав більшість голосів, за винятком випадку, коли необхідно обрати 3/5 голосів присутніх членів Української Центральної Ради⁷.

Отже, упродовж 1917 – початку 1918 років Українською Центральною радою була здійснена спроба розбудови вітчизняної судової системи. Хоча варто констатувати, що до жовтня 1917 року система судочинства на українських землях була тотожною загальноімперській і лише після Жовтневої революції розпочався процес розбудови української судової системи шляхом створення Генерального Суду та апеляційного суду. Інші судові органи не були оновлені у зв'язку зі зміною влади⁸.

У період Гетьманату трансформацій зазнала й судова гілка влади. Замість Генерального суду УНР, 8 липня утворили Державний сенат – вищий судовий орган. Вимоги до кандидатів у судді цієї вищої судової інстанції висувалися надзвичайно високі. Серед них можна виокремити такі: мати вищу юридичну освіту, перебувати не менше як 15 років на посадах судового слідчого, товариша прокурора окружного суду або адвоката чи мати відповідний науковий ступінь з юридичних наук (магістра або доктора). Отже, зіставляючи основні вимоги до кандидатів на посади Генерального Суду УНР та Державного сенату можна зауважити на значно суворіших вимогах до кандидатів на посади senatorів. Водночас закон містив і цілком сучасну заборону

⁶ Конституція Української Народної Республіки від 29.04.1918 р. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ : Філософ. і соц. думка, 1992. 269 с.

⁷ Грибенко О.М. Розбудова вітчизняної судової системи доби Української Центральної Ради (червень 1917 – квітень 1918 рр.): історичний аспект. *Історичні студії суспільного прогресу*. 2014. № 1. С. 14–17.

⁸ Там само. С. 16.

займатися будь-якою іншою діяльністю, крім наукової й викладацької. В Українській державі вся влада належала гетьману, а тому був установлений відповідний порядок добору й призначення кандидатів на посади суддів. Міністр юстиції вносив подання щодо кандидата до Ради Міністрів, яка попередньо його розглядала. Після схвалення кандидатури Радою Міністрів гетьман Павло Скоропадський призначав своїм наказом цю особу суддею.

Натомість період Директорії характеризувався тим, що фактично був обраний шлях відновлення структури тієї судової системи, що існувала за Центральної Ради. Керівництво Директорії на чолі з В. Винниченком та С. Петлюрою намагалися зробити свій оригінальний внесок у розбудову Української держави, а в підсумку опинилися на роздоріжжі. Зусилля в галузі державного будівництва, зокрема судоустрою, були хаотичними й неефективними, а вакуум у судовій системі заповнило надзвичайне військове судочинство⁹.

Наприкінці грудня 1918 року Директорія повідомила про свій намір скасувати Державний Сенат, заснований Гетьманом. 2 січня 1919 року Директорія затвердила закон про відновлення діяльності Генерального Суду, але з назвою «Найвищий суд УНР». 24 січня були відновлені апеляційні суди, засновані Центральною радою¹⁰.

Директорія формально поновила судові установи, що існували в Російській імперії. 19 лютого 1919 року вона затвердила закон «Про вибори та призначення мирових суддів», яким установлювалося, що органи місцевого самоврядування повинні найближчим часом обрати потрібну кількість мирових суддів на підставі закону Тимчасового уряду від 4 травня 1917 року¹¹.

За радянського ладу (окрім періодів, коли вироки виносили не суди й судді, а надзвичайні комісії та особливі наради при Міністерстві внутрішніх справ тощо) запроваджувався принцип виборності суддів «трудящими із трудящих», який постійно пристосовувався до змін в організації радянської судової системи. Професійна підготовка кандидатів у судді довгий час залишалася поза увагою. Передусім ураховувалися моральні та ідеологічні якості. При призначенні на посаду судді вирішальну роль відігравала належність до Комуністичної партії¹².

Отже, досліджені історико-правові акти й окремі події з історії України дали змогу відзначити той факт, що органів, які б нагадували

⁹ Черник Н.С. Християнські засади судочинства періоду Директорії УНР та ЗУНР. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 8. С. 99–104.

¹⁰ Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920. *Документи і матеріали* : у 2 т. Київ : Ви-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 2. 744 с.

¹¹ *Вісник державних законів для всіх земель УНР*. 1919. Вип. 5.

¹² Євдокимов В.О. Вища рада юстиції на шляху становлення. *Весы Фемиды*. 1999. № 1 (12). С. 53–54.

за своїм призначенням, функціями та структурою Вищу раду магістратури на зразок згаданих у Франції, Італії чи Румунії, установити не вдалося. А це, у свою чергу, говорить, що Вища рада правосуддя – це державний орган у системі органів державної влади, процес фактичного становлення якого зумовлений проголошенням незалежності України в 1991 році.

2. Етапізація утворення та розвитку правового статусу Вищої ради правосуддя України

Прийняття Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року й Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, а також вимога утвердження верховенства закону, реального забезпечення прав і свобод громадян зумовили необхідність проведення судово-правової реформи, що стало фундаментом для впровадження нового для правової системи та державного будівництва України органу – Вищої ради юстиції (правосуддя).

Потреба у відповідному органі зумовлювалася тими кардинальними соціально-економічними та політичними змінами, які мали місце у зв'язку з проголошенням незалежності. Судова система, яка існувала до проголошення незалежності України, була сформована партійними органами та була їм підзвітна. Як наслідок, система судових органів, сформована за радянських часів партійною системою, переживала глибоку кризу, а відтак не відповідала новим реаліям, адже була утворена в період радянської доби та не могла бути незалежною, а отже, неупередженою. До того ж на підставі дослідження історії України з'ясовано, що окремих органів, які б здійснювали кадрові та дисциплінарні функції, у судовій системі не існувало. Цей факт стосується як сучасного періоду, тобто на момент проголошення незалежності України, так і відповідних державних утворень, які існували на території сучасної України (УНР, Гетьманат, Директорія, УРСР). А тому цілком логічними кроками стали розробка наукових підходів і законодавчих ініціатив щодо подальшого утворення такого органу з урахуванням зарубіжного досвіду.

Ураховуючи вищевказане, вважаємо, що процес становлення Вищої ради правосуддя в Україні потребує виокремлення кількох основних етапів, які, на нашу думку, стали визначальними у формуванні сучасного правового статусу цього органу. Таким чином: 1-й – 1991–1996 рр. – формування нормативних передумов для утворення Вищої ради правосуддя; 2-й – 1996–1998 рр. – конституційне й законодавче закріплення та фактичне утворення Вищої ради юстиції; 3-й – 1998–2016 рр. – трансформація правового статусу Вищої ради юстиції; 4-й – 2016 – по теперішній час – утворення Вищої ради правосуддя з подальшим реформування її статусу.

Переходячи до розгляду першого етапу, зазначимо, що відповідно на виклики, які стояли перед новоутвореною державою, стало затвердження Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи в Україні від 28 квітня 1992 року. Ця Концепція окреслила основні принципи побудови судової системи шляхом формування нового високопрофесійного судового корпусу, здатного здійснювати правосуддя на європейському рівні. Серед основних завдань, окреслених цією Концепцією, визначено гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої та виконавчої влади; реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою; створити систему законодавства про судоустрій, яке б забезпечило незалежність судової влади¹³.

Одним із кроків у реалізації Концепції в частині створення механізму забезпечення незалежності суддів стало прийняття Закону України «Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України» від 2 лютого 1994 року. Згідно зі статтею 1 цього Закону, передбачалося, що завданням кваліфікаційних комісій суддів є забезпечення формування суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також визначення рівня професійної підготовленості суддів і розгляд питань їх дисциплінарної відповідальності. Ураховуючи вищезначені завдання, кваліфікаційні комісії суддів повинні зосередити свою діяльність на таких напрямках, як формування високопрофесійного суддівського корпусу, тобто перевірка дотримання кандидатами на посади суддів вимог, передбачених Законом України «Про статус суддів» від 15 грудня 1992 року¹⁴, ухвалення висновків про можливість обрання кандидатів на посади, а також про звільнення суддів з посад, проведення атестації суддів, порушення та проведення дисциплінарного провадження¹⁵.

Ще одним важливим кроком на шляху до утворення Вищої ради правосуддя в межах першого етапу стало підписання Конституційного договору між Президентом і Верховною Радою України від 18 травня 1995 року. Цим документом змінено порядок призначення суддів на посади. Голови Верховного Суду України і Вищого арбітражного суду України та судді цих судів призначалися Верховною Радою за поданням Президента, а всі інші судді – Президентом за поданням Міністерства

¹³ Концепція судово-правової реформи в Україні. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426.

¹⁴ Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992 № 2862-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 8. Ст. 56.

¹⁵ Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України : Закон України від 02.02.1994р. *Голос України*. 1994. 6 квіт. № 63.

юстиції, погодженим, відповідно, з Верховним Судом або Вищим арбітражним судом. Таким чином, процес призначення суддів на посади розподілено між законодавчим органом і главою держави, який, за Конституційним договором, був і главою виконавчої влади України¹⁶.

При цьому кваліфікаційні комісії зберегли свої повноваження й після підписання Президентом і Верховною Радою України Конституційного договору 18 травня 1995 року. Таким чином, лише після здобуття Україною незалежності питання добору суддівського корпусу, їх атестації та дисциплінарної відповідальності вдалося закріпити на законодавчому рівні. А це, у свою чергу, призвело до появи нового органу, який у подальшому «конкуруватиме» з Вищою радою правосуддя в питаннях забезпечення формування суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно й неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також у визначенні рівня професійної підготовленості суддів і вирішенні окремих питань їх дисциплінарної відповідальності¹⁷. Водночас у продовження зазначеного варто зауважити на важливій ролі, яку відіграла Концепція судово-правової реформи в Україні від 28 квітня 1992 року в становленні судової влади в Україні, адже логічним застосуванням цього акта стало прийняття Конституції України.

У подальшому питання щодо утворення Ради юстиції (правосуддя) були пов'язані з прийняттям Конституції. Зокрема, 15 листопада 1995 року Проект Конституції України, підготовлений Робочою групою, був переданий до Конституційної комісії, яка після додаткового його доопрацювання, 11 березня 1996 року, схвалила цей Проект і передала його 18 березня Верховній Раді України із зауваженнями членів комісії. Однак цей Проект Конституції не передбачав створення спеціального органу щодо добору кандидатів на посади суддів, такого як Вища рада юстиції (правосуддя)¹⁸.

Для доопрацювання проекту Конституції 5 травня 1996 року Верховною Радою була створена Тимчасова спеціальна комісія. У результаті був підготовлений Проект Конституції схвалений Верховною Радою України 4 червня 1996 року, де з'явилася додаткова стаття, яка передбачала створення в Україні Ради Магістратури. До відання цього органу пропонувалося зарахувати:

¹⁶ Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом 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*. 1995. № 18. Ст. 133.

¹⁷ Передумови та конституційний процес створення Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції – 15 років діяльності. URL: <https://hcj.gov.ua/page/peredumovy-ta-konstytutsiynyy-proces-stvorennnya-vruy> (дата звернення: 27.01.2021).

¹⁸ Голос України. 1996. 20 берез. № 52 (1302). С. 1.

1. унесення подання про призначення на посаду або усунення з посад суддів;

2. прийняття рішення з приводу порушення судьями та прокурорами вимог несумісності;

3) здійснення дисциплінарного провадження щодо суддів Верховного Суду України і суддів Вищих спеціалізованих судів і розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних і місцевих судів, а також прокурорів.

Окремі фракції Верховної Ради України 16 травня 1996 року на черговому засіданні Тимчасової комісії при обговоренні розділу «Правосуддя» категорично виступили проти запровадження Ради магістратури. Також дискусійним виявилось питання щодо включення Генерального прокурора за посадою до складу Ради магістратури. Це викликано тим, що члени комісії не могли визначитися, до якої ж гілки влади зарахувати прокуратуру. З огляду на те що Рада магістратури мала розглядати й скарги прокурорів про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, перемогла точка зору про необхідність включення до складу Ради магістратури за посадою Генерального прокурора¹⁹.

При подальшій роботі над редакцією проекту статті щодо Ради магістратури надійшла пропозиція стосовно зміни назви Ради магістратури на Вищу раду юстиції. Зміна назви мотивувалася тим, що в Україні ніколи не існувало магістратур і слово «магістратура» для нас не є історичним, крім того, у Проекті Конституції України не вживалася загальна назва «магістратура» ні до посад в органах прокуратури, ні в судах.

Отже, можна констатувати той факт, що дискусія, яка точилася з приводу входження Генерального прокурора за посадою до Ради юстиції, а також дискусія щодо назви цього органу свідчить про спробу запозичення законодавцем зарубіжного досвіду окремих країн, не пов'язавши з реаліями того часу, адже, як справедливо відмічено, ні поняття «магістратура», ні поняття «магістранти» не були характерні для української правової системи й державного будівництва. Аналогічний висновок стосується окремих повноважень Вищої ради юстиції щодо прокуратури. Було залучено досвід зарубіжних країн, у яких існує поняття «магістранти», що охоплює й суддів, і прокурорів. Натомість в Україні прокуратура не належить до судової влади і являє собою окрему систему. У цьому контексті реформування системи

¹⁹ Передумови та конституційний процес створення Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції – 15 років діяльності. URL: <https://hcj.gov.ua/page/peredumovy-ta-konstytuciynuy-proces-stvorennya-vryu> (дата звернення: 27.01.2021).

прокуратури не реалізовано з часу прийняття Конституції 1996 року й, на жаль, сьогодні не передбачається.

При обговоренні на засіданні Верховної Ради України 27 червня 1996 року в другому читанні статті 131 Проекту Конституції України розгорнулася дискусія щодо необхідності виключити положення, що Вищу раду юстиції очолює Президент України, адже за аналогією таких європейських країн, як Франція та Італія, у проектах Конституції України, поданих на розгляд Верховної Ради України як у першому, так і другому читаннях передбачалося, що Раду магістратури (згодом Вищу раду юстиції) повинен очолювати Президент України.

Унесення такої поправки мотивувалося здебільшого порушенням двох конституційних принципів: розподілу влади й незалежності судової влади. Тимчасова комісія цієї поправки не підтримувала. У ході дискусії вносилися пропозиції, щоб Вищу раду юстиції очолив або Голова Верховної Ради України, або Голова Конституційного Суду України. Ці новели не були також сприйняті більшістю парламентарів. І тільки при голосуванні статті 131 Проекту Конституції України загалом, але без положення про те, що Вищу раду юстиції очолює Президент України, вона була прийнята²⁰.

Отже, питання про Голову Вищої ради юстиції стало предметом законодавчого врегулювання. У Законі України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року зазначене дискусійне питання набуло остаточного вирішення. Як передбачено статтею 20 Закону, Голова Вищої ради юстиції обирається з членів Ради. Водночас, щоб забезпечити незалежність цього колегіального органу й не допустити домінування в керівництві представника однієї гілки влади, у законі закріплено застереження: Головою ВРЮ не може бути обрано Голову Верховного Суду, Міністра юстиції та Генерального прокурора, які входять до складу Ради за посадою.

Питання компетенції Вищої ради юстиції не було настільки дискусійним, адже згадка про цей інститут з'явилася у вигляді додаткової статті проекту Конституції за декілька місяців до її прийняття. А тому зарубіжний досвід діяльності відповідних органів ні парламентаріями, ні вітчизняними науковцями належним чином не вивчався. Наукової бази щодо його статусу, призначення та ролі в забезпеченні незалежності судової влади бракувало. Отже, оптимальним рішенням того часу стало закріплення на законодавчому рівні повноважень Вищої ради юстиції з метою подальшого їх коригування.

²⁰ Передумови та конституційний процес створення Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції – 15 років діяльності. URL: <https://hcj.gov.ua/page/peredumovuta-konstytuciyuny-proces-stvorennya-vryu> (дата звернення: 27.01.2021).

Другий етап процесу становлення правового статусу Вищої ради юстиції (правосуддя) пов'язаний із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України, яка в статті 131 закріпила положення, що в Україні діє новий конституційний орган – Вища рада юстиції – і визначила її повноваження, склад і порядок утворення. Проте Вища рада юстиції розпочала свою діяльність майже через два роки після прийняття Конституції України, після прийняття Закону України «Про Вищу раду юстиції». Перше засідання, а отже, і свою діяльність Вища рада юстиції розпочала 31 березня 1998 року²¹.

Проте з прийняттям Конституції України 1996 року та Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року правовий статус Вищої ради юстиції почав суттєво трансформуватися. Тому, на нашу думку, можна виділити окремий, третій, етап становлення правового статусу Вищої ради юстиції (правосуддя). Зокрема, Конституційний Суд України неодноразово приймав рішення, які безпосередньо стосувалися Вищої ради юстиції. Так, 16 жовтня 2001 року Конституційний Суд України Рішенням № 14-рп/2001 дав офіційне тлумачення положенню пункту 1 частини 1 статті 131 Конституції України, указавши, що його треба розуміти як повноваження Вищої ради юстиції вносити подання Президентіві України про перше призначення на посаду професійного судді строком на п'ять років. Натомість право внесення подань Верховній Раді України про обрання суддів безстроково та призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції на Вищу раду юстиції не поширюється.

Також Конституційний Суд України в Рішенні від 21 травня 2002 року № 9-рп/2002 підтвердив конституційність окремих положень Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року. Наприклад, визнано конституційним положення частини 2 статті 1 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року, за яким Рада юстиції є органом, відповідальним за прийняття «у межах своєї компетенції» рішень про дисциплінарну відповідальність прокурорів.

Також можна зазначити про Рішення Конституційного Суду України від 17 квітня 2008 року № 7-рп/2008. Так, відповідно до статті 18 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року, встановлено перелік підстав для припинення повноважень членів Вищої ради юстиції, які варто розглядати як гарантії їхньої діяльності. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 17 квітня 2008 року № 7-рп/2008, не допускається можливість припинення повноважень члена Вищої ради юстиції суб'єктом формування її складу поза встановленими Законом підставами.

²¹ Свдочимов В.О. Кому довірити суддівську мантію. *Юридичний вісник України*. 1999. № 3. С. 2.

Нами вже дещо зазначалося про вимоги міжнародних актів, які висуваються до відповідних Рад. До таких актів можна зарахувати, наприклад, Рекомендацію № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам «Про незалежність, дієвість та роль суддів», ухвалену Комітетом міністрів 13 жовтня 1994 року, Європейську хартію «Про статус суддів» від 10 липня 1998 року, Рекомендацію CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, яка ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів, доповіді Венеціанської Комісії щодо суддівських призначень тощо. Переважно такі акти стосуються в тому числі визначення статусу та ролі органів, подібних до Вищої ради правосуддя, і містять чіткі вимоги. Зокрема, Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, яка ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів, містить основні принципи незалежності функціонування судової системи і спрямована на встановлення та зміцнення незалежності суддів як носіїв судової влади. Серед іншого містить вимога щодо того, що не менше половини членів таких Рад мають бути суддями, яких обирають самі ж судді із судів усіх рівнів з повагою до плюралізму в судовій системі (п. 27)²².

Як наслідок, чергові зміни правового статусу Вищої ради юстиції стосувалися її персонального складу та порядку його формування. Згідно з розділом XII Прикінцевих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року та розділу II Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року, передбачалися розширення кола представництва суддів у Вищій раді юстиції, адже, згідно з оновленими вимогами до суб'єктів формування Вищої ради юстиції, вони повинні делегувати суддів до складу Вищої ради юстиції. Закон передбачав, що двоє з трьох членів Вищої ради юстиції, які призначаються Верховною Радою України та Президентом України; один із трьох членів, які призначаються з'їздом адвокатів; один із трьох членів, які призначаються з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ, повинні бути суддями. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає двох членів Вищої ради юстиції, один із яких призначається з числа суддів. Отже, законодавець вирішив проблему збільшення кількості суддів у Вищій раді юстиції по мірі ротації.

²² Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38 (дата звернення: 27.01.2021).

Отже, саме на виконання вищевказаних міжнародних актів і внесені зміни до профільного законодавства. Крім того, важливі зміни того часу стосувалися повноважень Вищої ради юстиції щодо призначення суддів на адміністративні посади. Так, ст. 29-1 Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року передбачила призначення суддів на посади голови суду, заступника голови суду. Вища рада юстиції призначає суддів на посади голови суду, заступника голови суду в порядку, установленому Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Кандидатури на посади голови суду, заступника голови суду вносяться до Вищої ради юстиції за поданням відповідної ради суддів і розглядаються на засіданні Вищої ради юстиції персонально. Під час такого засідання Вищої ради юстиції з кандидатом проводиться співбесіда.

Водночас стаття 32-1 згаданого вище Закону визначає, що Вища рада юстиції звільняє з посад голову суду, заступника голови суду в порядку, установленому Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року. Отже, зазначене вище вказує на певний дисонанс між Рішеннями Конституційного Суду України та змінами до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року, які прийняті Верховною Радою України, адже питання призначення суддів на адміністративні посади в судах має вкрай важливий характер. І певна правова проблема виникла через невирішеність цього питання в Конституції України, бо деякі нормативні акти прямо суперечили один одному. З одного боку, Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2001 року № 14-рп/2001 і від 16 травня 2007 року № 1-рп/2007, у яких іде мова про неможливість розширення компетенції Вищої ради юстиції в частині призначення суддів на адміністративні посади в судах. З іншого боку, значно пізніші зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року та Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 15 січня 1998 року, у яких іде мова про можливість Вищої ради юстиції призначати та звільняти суддів з адміністративних посад у судах. Тож дослідження становлення правового статусу Вищої ради юстиції яскраво засвідчило наявні прогалини як у доктринальному опрацюванні статусу Вищої ради юстиції (правосуддя), так і практичному нормотворенні.

Переходячи до четвертого етапу процесу становлення правового статусу Вищої ради правосуддя, зазначимо, що він безпосередньо пов'язаний із реалізацією судової реформи 2016 року щодо формування суддівського корпусу. Наслідком реалізації судової реформи стали кардинальні зміни, які стосувалися Вищої ради юстиції. Згідно з прийнятим Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року, утворена Вища рада правосуддя як колегіальний, незалежний конституційний орган 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 добросчесного й високо-професійного корпусу суддів. Також прийняті деякі інші нормативні акти, які в тому числі визначили правовий статус Вищої ради правосуддя: закони України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року, «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року; Указ Президента України «Про Питання добору кандидатів для здійснення Президентом України призначення членів Вищої ради правосуддя» від 30 жовтня 2019 року № 785/2019; Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 та від 11 березня 2020 року № 4-р/2020; Регламент Вищої ради правосуддя рішенням Вищої ради правосуддя від 24 січня 2017 року № 52/0/15-17 і деякі інші.

ВИСНОВКИ

З огляду на суттєві відмінності судових систем європейських країн, Україна має використовувати їхній досвід з урахуванням історичних, національних, ментальних особливостей і традицій, модельних подібностей судових систем, практичних результатів проведених реформ²³. А тому реформа судової влади в Україні на цьому етапі розвитку української держави являє надзвичайну актуальність, оскільки кінцевим результатом її реалізації мають стати якісне, стабільне законодавство й ефективне правосуддя, які здатні реально забезпечувати надійний захист прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави. Як наслідок, украї важливим, на нашу думку, є необхідність теоретичного осмислення новітнього етапу реформування судової системи в Україні загалом і Вищої ради правосуддя зокрема. Акцентувати увагу в частині наближення правового статусу Вищої ради правосуддя до міжнародних стандартів і відповідних органів зарубіжних країн для ефективного вдосконалення та реалізації на практиці визначених законодавством повноважень, адже Вища рада правосуддя є новим органом для правової системи та державного будівництва України, а тому врахування досвіду існування відповідних зарубіжних інституцій і глибоке теоретичне осмислення їх функцій і принципів діяльності, порядку формування та припинення повноважень, компетенції, гарантій статусу й відповідальності, організаційно-функціональної будови, форм і методів діяльності, можливих шляхів удосконалення статусу та діяльності дасть змогу суттєво вдосконалити Вищу раду правосуддя України.

²³ Нор В., Білостоцький С. Захист незалежності судів і самостійності суддів у діяльності національної ради судівництва республіки Польща: досвід для України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. № 61. С. 443.

АНОТАЦІЯ

Становлення й функціонування суверенної та незалежної, демократичної, соціальної та правової держави в Україні неможливі без формування системи національного права, місцевого самоврядування, утворення демократичних державних інституцій. Створення нових та оптимізація діяльності вже наявних державних органів є важливим чинником становлення й розвитку держави. Створена в 1998 році Вища рада юстиції, яка згодом була реформована у Вищу раду правосуддя, стала новим, невідомим вітчизняній системі державної влади інститутом.

Саме генеза становлення правового статусу Вищої ради правосуддя і стала предметом дослідження. При цьому важливим фактором реформування правового статусу Вищої ради правосуддя стали міжнародні, зокрема європейські, стандарти, які стали основою для функціональних та організаційних змін цього органу. У науковій статті досліджено деякі аспекти правового статусу Вищої ради правосуддя, зокрема участь у формуванні суддівського корпусу й діяльність аналогічних органів в окремих зарубіжних країнах. Зауважено, що успішність проведення судової реформи в Україні значною мірою залежатиме від ефективної реалізації функцій Вищою радою правосуддя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Arnaud Martin Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance des juges. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. 1997. P. 741–781.

2. Италия. Конституция и законодательные акты / ред. кол. : Г.В. Барабашев, О.А. Жидков и ост. Москва : Прогресс, 1988. 392 с.

3. Талько В. Судова інспекція: досвід Румунії. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/events/sudova-inspekciya-dosvid-rumuniyi.html> (дата звернення: 27.01.2021).

4. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. Київ : 1996. Т. 1. 590 с.

5. Центральний Державний Архів Вищих Органів України. Ф. 1115. Українська Центральна Рада. Оп. 1. Одн. зб. 1. Арк. 169–170.

6. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. Київ : Філософ. і соц. думка, 1992. 269 с.

7. Грибенко О.М. Розбудова вітчизняної судової системи доби Української Центральної Ради (червень 1917 – квітень 1918 рр.): історичний аспект. *Історичні студії суспільного прогресу*. 2014. № 1. С. 14–17.

8. Черник Н.С. Християнські засади судочинства періоду Директорії УНР та ЗУНР. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2013. № 8. С. 99–104.

9. Директорія, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки 1918–1920. Документи і матеріали : у 2 т. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. Т. 2. 44 с.

10. Вісник державних законів для всіх земель УНР. 1919. Вип. 5.

11. Євдокимов В.О. Вища рада юстиції на шляху становлення. Весы Фемиды. 1999. № 1 (12). С. 53–54.

12. Концепція судово-правової реформи в Україні. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426.

13. Про статус суддів : Закон України від 15.12.1992 № 2862-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 8. Ст. 56.

14. Про кваліфікаційні комісії, кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів судів України : Закон України від 02.02.1994. *Голос України*. 1994. 6 квіт. № 63.

15. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом 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*. 1995. № 18. Ст. 133.

16. *Голос України*. 1996. 20 берез. № 52 (1302). С. 1.

17. Передумови та конституційний процес створення Вищої ради юстиції. Вища рада юстиції – 15 років діяльності. URL: <https://hcj.gov.ua/page/peredumovu-ta-konstytuciyunu-proces-stvorennua-vtyu> (дата звернення: 27.01.2021).

18. Євдокимов В.О. Кому довірити суддівську мантию. *Юридичний вісник України*. 1999. № 3. С. 1–2.

19. Рекомендація CM/Res (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р. на 1098 засіданні заступників міністрів. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38 (дата звернення: 27.01.2021).

20. Нор В., Білостоцький С. Захист незалежності судів і самостійності суддів у діяльності національної ради судівництва республіки Польща: досвід для України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2015. № 61. С. 442–451.

Information about the author:

Khaliuk S. O.,

Ph. D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Constitutional Law
and Human Rights
National Academy of Internal Affairs
1, Solomianska sq., Kyiv, 03035, Ukraine