

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### MODERN APPROACHES TO THE FORMATION OF JUDICIAL BODIES IN UKRAINE

Хотинська-Нор О.З., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри юстиції

*Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Берлач А.І., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри службового та медичного права

*Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті сфокусовано увагу на сучасних підходах до формування органів судової влади в Україні. Зокрема, акцент зроблено на появі ряду дорадчих органів, мету функціонування яких здебільшого визначено як сприяння існуючим органам суддівського врядування, а також суб'єктам формування Вищої ради правосуддя у виконанні покладених на них законодавством функцій. Предметом авторського аналізу стали положення чинного законодавства, які унормовують статус Громадської ради доброчесності, Громадської ради міжнародних експертів, Конкурсної комісії та Етичної ради. Зауважено, що їх прототипом стала Тимчасова спеціальна комісія, створена відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади» (2014), до складу якої входили представники громадськості. Її завданням було проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу, необхідного для відновлення легітимності судової влади. Залученість громадськості до процесів формування суддівського корпусу з часом набула характеру стійкої тенденції, що поширилася також на органи суддівського врядування. Однією з її особливостей стало залучення до цього процесу представників міжнародної спільноти. З приводу неї в національному просторі єдино схвальної позиції не сформувалося досі. Міжнародні ж інституції з певними пересторогами здебільшого підтримують такий підхід, вважаючи його прийнятним і необхідним для відновлення суспільної довіри до судової влади інструментарієм. У судовій практиці сформовано позицію, відповідно до якої, дорадчі органи не наділені правосуб'єктністю. Це спонукає до подальших наукових розвідок питання щодо статусу цих органів. Адже очевидною є суттєва різниця у підходах до його законодавчого конструювання. Зокрема, лише статус Конкурсної комісії законодавчо чітко визначено як допоміжний орган Вищої ради правосуддя.

На завершення зроблено висновок, що поява в процесі формування органів судової влади допоміжних суб'єктів із дорадчими функціями стала характерною рисою етапу судової реформи, реалізація якої розпочалася у 2016 році зі змін до Конституції України. Спонукальним моментом став суспільний запит на прозорість, відкритість, підконтрольність громадянському суспільству органів судової влади.

**Ключові слова:** судова влада, органи судової влади, правосуддя, суд, органи суддівського врядування, дорадчі органи.

The article focuses attention on modern approaches to the formation of judicial authorities in Ukraine. In particular, emphasis is placed on the emergence of a number of advisory bodies, the purpose of which is mostly defined as assisting the existing bodies of judicial governance, as well as the subjects of the formation of the High Council of Justice in the performance of the functions assigned to them by the law. The subject of the author's analysis were the provisions of the current legislation, which regulate the status of the Public Council of Integrity, the Public Council of International Experts, the Competition Commission and the Ethics Council. It was noted that their prototype was the Temporary Special Commission, created in accordance with the Law of Ukraine "On Restoring Confidence in the Judiciary" (2014), which included members of the public. Its task was to carry out a special inspection of judges of courts of general jurisdiction as a temporary reinforced measure necessary to restore the legitimacy of the judiciary. The involvement of the public in the processes of formation of the judicial corps over time acquired the character of a stable trend, which also extended to the bodies of judicial governance. One of its features was the involvement of representatives of the international community in this process. A single favorable position has not yet been formed regarding it in the national space. International institutions, with certain caveats, mostly support this approach, considering it an acceptable and necessary tool for restoring public trust in the judiciary. In judicial practice, a position has been formed according to which advisory bodies are not endowed with legal personality. This prompts further scientific investigations into the status of these bodies. After all, the significant difference in approaches to its legislative construction is obvious. In particular, only the status of the Competition Commission is clearly defined by law as an auxiliary body of the High Council of Justice.

In conclusion, it was concluded that the emergence of auxiliary entities with advisory functions in the process of formation of judicial authorities became a characteristic feature of the stage of judicial reform, the implementation of which began in 2016 with changes to the Constitution of Ukraine. The driving force was the public demand for transparency, openness, and civil society control of judicial authorities.

**Key words:** judicial power, bodies of judicial power, justice, court, bodies of judicial governance, advisory bodies.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державотворення, невід'ємною складовою якого є судова реформа, очевидною стала зміна підходів до формування органів судової влади, в системі яких ключове місце відведено судам і органам суддівського врядування – Вищій раді правосуддя (ВРП) і Вищій кваліфікаційно-дисциплінарній комісії суддів України (ВККСУ).

Законодавчі норми, що передбачають функціонування різного формату дорадчих органів, залучених до процесу кадрового добору на посади суддів і органів суддівського врядування, їх практична діяльність обумовили дискусію різного порядку та характеру, зокрема й політичного. Прикладом тому є провадження, відкриті Конституційним Судом України за конституційними поданнями, в яких порушені питання відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [1], а також окремих положень Закону

України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року та Закону України «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» [2]. Їх автори ставлять під сумнів конституційність законодавчих приписів, що передбачають залучення до процесу формування суддівського корпусу Вищого антикорупційного суду (ВАКС) та ВРП міжнародних організацій і експертів. Для наукової ж спільноти відкрився простір не лише для обговорення проблематики, яка стала предметом конституційних проваджень, а й загалом правового статусу органів, наділених повноваженнями сприяти суб'єктам, відповідальним за призначення (обрання) на посади суддів, членів ВККСУ та ВРП.

Незважаючи на перспективність і навіть уже сформований масив судової практики щодо окремих аспектів

порушеної проблематики, її наукова розробка перебуває поки на початковому етапі. Це, власне, і зумовило наш інтерес до анонсованої теми публікації.

**Виклад основного матеріалу.** Варто розпочати з того, що прототипом дорадчих органів, причетних до формування органів судової влади, зокрема судів, стала Тимчасова спеціальна комісія (ТСК), створена відповідно до Закону України «Про відновлення довіри до судової влади» (2014), до складу якої ввійшли судді у відставці та представники громадськості з поміж громадян України, які мали юридичну освіту. Метою її діяльності було проведення спеціальної перевірки суддів судів загальної юрисдикції як тимчасового посиленого заходу, необхідного для відновлення легітимності судової влади, яка у 2014 році перебувала на піку своєї кризи внаслідок подій Революції гідності, під час яких суди стали інструментом у протистоянні влади громадянському суспільству. Як зазначається у науковій літературі, «зі створенням ТСК з'явився новий вектор руху усєї системи правосуддя – залучення громадського суспільства у формі призначення п'яти осіб – представників громадськості до процесу «очищення» та «оновлення» судової влади в Україні» [3].

У подальшому, з проведенням у 2016 році конституційної реформи щодо правосуддя та прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (Закон про СіСС) як орган, що почав функціонувати на постійній основі, було створено Громадську раду доброчесності (ГРД). Відповідно до ст. 87 Закону про СіСС метою ГРД є сприяння ВККСУ у встановленні відповідності судді (кандидати на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання. Склад ГРД формується зборами представників громадських об'єднань з числа науковців-правників, адвокатів, журналістів, представників правозахисних громадських об'єднань [4].

Згодом, у 2018 році було прийнято Закон України «Про Вищий антикорупційний суд», положення якого передбачили функціонування Громадської ради міжнародних експертів (ГРМЕ) – органу, що створюється безпосередньо ВККСУ для сприяння їй у підготовці рішень з питань призначення на посади суддів ВАКС [5]. Саме цим законодавчим актом було вперше легалізовано участь у процедурі добору на посаду судді іноземців і міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України. Виключно на підставі пропозицій останніх здійснюється призначення осіб до складу ГРМЕ. Стосовно іноземців, то ст. 9 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» передбачає, що членами ГРМЕ можуть бути призначені громадяни України чи іноземці, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет, мають досвід роботи в інших країнах не менше ніж п'ять років із здійснення процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення в суді чи здійснення судочинства у справах, пов'язаних з корупцією.

Ймовірно, вдалий досвід ефективної роботи ГРМЕ надихнув законодавця використати його в процесі модернізації процедур формування органів судової влади. Так, у 2019 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування». Його положеннями ЗУ про СіСС було доповнено ст. 95-1, яка в чинній редакції передбачає функціонування Конкурсної комісії як допоміжного органу ВРП, що утворюється для проведення конкурсу на зайняття посади члена ВККСУ та формування переліку кандидатів на посаду члена ВККСУ з числа осіб, які відповідають критеріям доброчесності та професійної компетентності. Первісна редакція цієї норми передбачала, що до складу Конкурсної комісії входять три особи, обрані

Радою суддів України з числа її членів, і три особи з числа міжнародних експертів, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України, до складу Громадської ради міжнародних експертів, утвореної відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [6]. Однак, у подальшому редакція норми зазнала змін і наявність «міжнародного елементу» передбачена лише для першого складу Конкурсної комісії, до якого увійшли три представники суддівського корпусу, запропоновані Радою суддів України, та три особи, запропоновані міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання і протидії корупції (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» [7]).

Аналогічним шляхом законодавець пішов у конструюванні моделі Етичної ради, яка, відповідно до ст. 9-1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» покликана сприяти органам, що обирають/призначають членів ВРП, у встановленні відповідності кандидата на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності. Згідно з Законом України «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» її перший склад було сформовано з трьох представників суддівського корпусу, запропонованих Радою суддів України, та трьох осіб, запропонованих міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх п'яти років надають Україні міжнародну технічну допомогу у сфері судової реформи та/або запобігання і протидії корупції [8]. Зауважимо, що ми навмисне оминемо увагою положення законодавства, що певний нетривалий час передбачали існування такого органу як Комісія з питань доброчесності та етики, оскільки вони були визнані такими, що не відповідають Конституції України (див. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 [9]).

Відтак, в Україні чітко означилася тенденція до формування органів судової влади за участі громадського сектору та залучення до цього процесу представників міжнародної спільноти. З приводу останнього в національному просторі єдино схвальної позиції не сформувалося досі. Міжнародні ж інституції здебільшого підтримують такий підхід, вважаючи його прийнятним і необхідним для відновлення суспільної довіри до судової влади інструментарієм, хоча й висловлюють певні перестороги.

Так, експерт Ради Європи, професор Діана Ковачева зазначає, що «залучення представників міжнародної спільноти не суперечить стандартам РЄ і навіть може розглядатися як позитивний крок у забезпеченні більш високих стандартів неупередженості та доброчесності. Цей підхід рекомендує GRECO в своєму звіті за результатами четвертого раунду оцінювання в Україні (див. Звіт GRECO [10]). Дійсно, можуть виникати ситуації, коли конкретний орган або склад суду сприймаються як настільки скомпрометовані чи схильні до ризику, що залучення міжнародних учасників залишається єдиним можливим способом забезпечити необхідну довіру (такі приклади спостерігалися в Боснії та Герцеговині, а також і в Косово, хоча і в іншому, постконфліктному контексті. ВК обговорювала цей варіант у своєму висновку щодо проекту Закону «Про антикорупційні суди в Україні». На думку ВК, міжнародна участь виглядає виправданою за конкретних обставин в Україні, вважаючи на принцип дотримання суверені-

тету України (Висновок ВК № 986/2017 щодо проекту Закону «Про антикорупційні суди в Україні», § 49 і § 61) та в межах обмеженого періоду. Водночас деякі аспекти функціонування й формування цих органів, глибоко залучених до оцінювання та добору суддів і судових органів, виглядають такими, що суперечать Конституції та деяким основним стандартам РЄ. Особливу увагу слід звернути на авторитет і функції судових органів з міжнародною участю. Незалежно від їх виняткового характеру вони повинні нести загальне зобов'язання поважати і захищати незалежність судів і суддів. З огляду на винятковий характер цих заходів і вельми делікатний характер проблеми, національним законодавством мають передбачатися сильні правові гарантії. Законодавчі положення мають детально регламентувати висунення, добір і призначення як національних, так і міжнародних членів таких органів, аби гарантувати високий ступінь прозорості, об'єктивності та неупередженості їхніх рішень. ... Аналіз Закону № 93 вказує, однак, на те, що процес висунення та добору міжнародних експертів для КК та КПДЕ не регулюється якимось конкретними правилами, що відображали б принципи професіоналізму, незалежності, безсторонності, доброчесності, запобігання конфлікту інтересів, конкурентності, прозорості та передбачуваності. Брак конкретних критеріїв висунення та добору робить призначення членів цих органів неоднозначним і надає можливості чинити неналежний тиск на суддів всупереч стандартам РЄ» [11].

У Терміновому спільному висновку Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права від 05 травня 2021 року № 1029/2021 щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП (законопроект № 5068) викладена така позиція цих органів: «Венеційська комісія та ГД-І вважають, що після повторного голосування, волевиявлення групи, що має щонайменше два голоси міжнародних експертів, повинне мати переважуючу силу. Це важливо не лише для встановлення довіри до судової влади в Україні, але й прийнятно з погляду національного суверенітету» [12].

Національні суди також не залишилися осторонь оцінки нових підходів до формування органів судової влади. Фактично участь представників міжнародної спільноти у цьому процесі вже легітимована найвищим судом у системі судоустрою України. Так, наприклад, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 9901/131/19 зазначено: «Твердження позивачки про те, що ГРМЕ у цих правовідносинах є самостійним органом (суб'єктом владних повноважень), уповноваженим ухвалювати рішення, є помилковим, оскільки виходячи з повноважень ВККС, визначених у Законі України «Про судоустрій і статус суддів», та мети утворення і правового статусу ГРМЕ, закріплених у Законі України «Про

Вищий антикорупційний суд», вбачається, що рішення щодо кандидата на посаду приймається ВККС, а участь у засіданні Комісії не наділяє ГРМЕ повноваженнями ухвалювати рішення (правосуб'єктністю). ГРМЕ є органом, який сприяє ВККС в оцінюванні кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду за критерієм доброчесності, оскільки це є однією з обов'язкових умов кандидата для зайняття цієї посади» [13]. Аналогічна правова позиція викладена у постанові Великої Палати Верховного Суду від 30 вересня 2020 року у справі № 9901/102/19.

Наведена позиція щодо відсутності в органів, на кшталт ГРМЕ, правосуб'єктності спонукає замислитися над їх правовим статусом загалом. Адже, якщо повернутися до аналізу наведених вище законодавчих норм, очевидною є суттєва різниця у підходах до його конструювання. Наприклад, лише статус Конкурсної комісії законодавчо чітко визначено як допоміжний орган ВРП. Ані щодо Етичної ради, ані щодо ГРМЕ, ані щодо ГРД жодної вказівки на приналежність до структурного органу судової влади, діяльності якого вони повинні сприяти, чи навпаки – їхню автономність, не йдеться. В певних аспектах наукова спільнота вже звертала на це увагу. Зокрема, О.Б. Демидюк зазначає: «...у законодавчому регулюванні статусу Етичної ради акцент зроблено на меті її діяльності без жодної вказівки на характер самого органу. Це породжує питання на кшталт: чи це автономний орган, чи консультативний орган, чи окремий структурний елемент ВРП тощо?» [14, с.168]. Системно аналізуючи мету її діяльності, склад, порядок формування та повноваження, науковиця робить висновок про відсутність будь-яких координаційних, субординаційних, організаційних чи функціональних зв'язків Етичної ради з ВРП, а отже, що «Етична рада є самостійним органом і не входить до структури ВРП» [14, с.170].

Означена позиція має право на існування. Водночас ми переконані, що дане питання потребує більш ретельного системного аналізу з урахуванням не лише цільового призначення окремо взятого дорадчого органу, а й в масиві всієї інфраструктури, що утворюється сукупністю всіх цих органів. Відтак, це окреслює перспективу наших подальших досліджень.

**Висновок.** На завершення слід зауважити, що поява в процесі формування органів судової влади допоміжних суб'єктів із дорадчими функціями стала характерною рисою етапу судової реформи, реалізація якої розпочалася у 2016 році зі змін до Конституції України. Ретроспективний аналіз історичних подій і розвитку законотворчого процесу дає можливість вказати на причини, що спонукали до їх появи – суспільний запит на прозорість, відкритість, підконтрольність громадянському суспільству (у позитивному сенсі цього слова, що передбачає сприяння еволюції судової влади [15]) органів судової влади. Відповідно, в умовах сьогодення це стало необхідною компонентною складних і множинних процесів утвердження суспільної довіри до судової влади та її легітимності.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституційне подання 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7 червня 2018 року № 2447-VIII. 22.07.2020. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3\\_349\\_2020.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf) (дата звернення 28.03.2024).
2. Конституційне подання Верховного Суду щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзацу тринадцятого пункту 23-1 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII, абзаців першого, шостого, одинадцятого пункту 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «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» від 14 липня 2021 року № 1635-IX. 13.10.2021. URL: [https://ccu.gov.ua/sites/default/files/4\\_395\\_2021.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/4_395_2021.pdf) (дата звернення 28.03.2024).
3. Боровська А.О. Становлення інституту дорадчих органів у системі судової влади України: історичний контекст. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Вип. 80. Ч. 2. С.230-234.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення 28.03.2024).
5. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення 28.03.2024).

6. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України від 16.10.2019 р. № 193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення 28.03.2024).

7. 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 р. № 1629-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#Text> (дата звернення 28.03.2024).

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 14.07.2021 р. № 1635-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1635-20#Text> (дата звернення 28.03.2024).

9. 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> (дата звернення 28.03.2024).

10. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report. GRECO. 23.06.2017. URL: <https://help.icc.knu.ua/uk/27/115> (дата звернення 28.03.2024).

11. Ковачева Д. Висновок щодо рішень Конституційного Суду України № 2-п/2020 і № 4-п/2020, квітень 2020 року. URL: <https://rm.coe.int/expert-assessment-ccu-ukr/16809e4d99> (дата звернення 28.03.2024).

12. Терміновий спільному висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП (законопроект № 5068). 05.05.2021. № 1029/2021. URL: <https://rm.coe.int/urgent-joint-opinion-of-the-vc-and-the-dg-of-human-rights-and-the-rule/1680a3ce1b> (дата звернення 28.03.2024).

13. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14 квітня 2021 року у справі № 9901/131/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96377417> (дата звернення 28.03.2024).

14. Демидюк О.Б. Організаційно-правові засади діяльності Вищої ради правосуддя: дис. ...д-ра філос. 081 Право. Київ, 2023. 230 с.

15. Хотинська-Нор О.З. Громадський контроль як фактор розвитку судової системи. *Часопис цивільного і кримінального судочинства*. 2016. № 4. С.108-117.