

**БЕЗПЕРЕРВНІСТЬ ЯК КОНСТИТУЦІЙНА ЗАСАДА ДІЯЛЬНОСТІ
ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ****CONTINUITY AS A CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE ACTIVITIES
OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE**

**Хотинська-Нор О.З., д.ю.н., професорка,
завідувачка кафедри юстиції**

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Нор А.Г., викладач кафедри конституційного права

Навчально-науковий інститут права та психології Національної академії внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню безперервності як конституційної засади діяльності Вищої ради правосуддя.

Зауважується, що конституційні засади діяльності Вищої ради правосуддя, які безпосередньо пов'язані з її конституційно-правовою природою, нині дискутуються з огляду на відсутність необхідної формалізації на законодавчому рівні. Водночас, попри множинність наукових поглядів і підходів щодо їх системи, ієрархії та класифікації, обґрунтовується думка, що безперервність є однією з конституційних засад діяльності Вищої ради правосуддя, ураховуючи такі аргументи.

Першочергово, Вища рада правосуддя акумулює ключові для належної організації та функціонування судової влади в державі повноваження, закріплені у ст. 131 Конституції України. Серед них – повноваження, спрямовані на забезпечення незалежності суддів і судової влади, а також ті, за допомогою яких реалізується кадрова та дисциплінарна функції. Ці повноваження є виключними повноваженнями Вищої ради правосуддя, які випливають із здатності судової влади до самоорганізації. Їх дублювання, делегування, можливість альтернативності у реалізації Основним Законом не передбачено. Іншими словами, Вища рада правосуддя є конституційним органом, від якого залежить функціонування незалежної судової влади як необхідної умови забезпечення права осіб на доступ до правосуддя, що є складовою принципу верховенства права. Це означає, що безперервна діяльність Вищої ради правосуддя є обов'язковою, необхідною умовою для функціонування незалежної судової влади в державі, яка прагне відповідати характеристикам правової та соціальної та сповідує принцип верховенства права.

Крім того, на те, що безперервність діяльності Вищої ради правосуддя є характеристикою, елементом її конституційного статусу та засадою функціонування також, на думку авторів, вказує словесна конструкція, вжита у ст. 131 Конституції України, а саме: «В Україні діє Вища рада правосуддя...», в якій дієслово «діє» вжито як дієслово недоконаного виду теперішнього часу, що позначає постійний і триваючий стан суб'єкта, стосовно якого воно вживається.

Безперервність як конституційну засаду діяльності Вищої ради правосуддя слід розглядати у нерозривному взаємозв'язку з відповідними гарантіями, оскільки набутий за час її функціонування досвід засвідчив, що загрози для припинення роботи колегіального органу державної влади можуть поставати у різних конфігураціях. На підставі їх аналізу запропоновано розглянути можливість впровадження «резервних» інструментів оперативного формування складу Вищої ради правосуддя.

Ключові слова: Вища рада правосуддя, суддівське врядування, конституційні засади, безперервність діяльності, судова влада, правосуддя.

The article is devoted to the study of continuity as a constitutional basis for the activities of the High Council of Justice.

It is noted that the constitutional principles of the activities of the High Council of Justice, which are directly related to its constitutional and legal nature, are currently being discussed due to the lack of the necessary formalization at the legislative level. At the same time, despite the plurality of scientific views and approaches to their system, hierarchy, and classification, the opinion that continuity is one of the constitutional principles of the activities of the High Council of Justice is substantiated, taking into account the following arguments.

First of all, the High Council of Justice accumulates the key powers for the proper organization and functioning of the judiciary in the state, enshrined in Article 131 of the Constitution of Ukraine. Among them are powers aimed at ensuring the independence of judges and the judiciary, as well as those through which personnel and disciplinary functions are implemented. These powers are the exclusive powers of the High Council of Justice, which arise from the ability of the judiciary to self-organize. The Fundamental Law does not provide for their duplication, delegation, or the possibility of alternative implementation. In other words, the High Council of Justice is a constitutional body on which the functioning of an independent judiciary depends as a necessary condition for ensuring the right of individuals to access justice, which is a component of the principle of the rule of law. This means that the continuous activity of the High Council of Justice is a mandatory, necessary condition for the functioning of an independent judiciary in a state that strives to meet the characteristics of the legal and social and adheres to the principle of the rule of law.

In addition, the fact that the continuity of the activities of the High Council of Justice is a characteristic, an element of its constitutional status and a principle of functioning is also, in the opinion of the authors, indicated by the verbal construction used in Article 131 of the Constitution of Ukraine, namely: "The High Council of Justice operates in Ukraine, ...", in which the verb "operates" is used as a verb of the imperfect present tense, which denotes a permanent and ongoing state of the subject in relation to which it is used.

Continuity as a constitutional principle of the activities of the High Council of Justice should be considered in an inextricable link with the relevant guarantees, since the experience gained during its operation has shown that threats to the termination of the work of a collegial body of state power can arise in various configurations. Based on their analysis, it is proposed to consider the possibility of introducing "reserve" instruments for the operational formation of the composition of the High Council of Justice.

Key words: High Council of Justice, judicial governance, constitutional principles, business continuity, judicial power, justice.

Останніми роками з боку вітчизняних дослідників спостерігається значна увага до проблематики функціонування Вищої ради правосуддя (ВРП), правовий статус якої зазнав модернізації в результаті конституційної реформи щодо правосуддя (2016 р.). Ураховуючи конституційні повноваження цього органу, закріплені у ст. 131 Основного Закону держави, його роль і значення у процесі сталого функціонування незалежної судової влади та забезпеченні доступності правосуддя, це цілком логічно та виправдано.

Достатньо лише згадати знакове для цієї сфери рішення Європейського суду з прав людини «Олександр Волков проти України», щоб оцінити масштаб перетворень, які відбулися в статусі ВРП на конституційному, і як результат, законодавчому рівнях. Окремий вплив справляють євроінтеграційні прагнення України, що вимагає реалізації європейських стандартів функціонування органів, відповідальних за належне управління, упорядкування, організацію судової влади в правовій державі.

Попри широкий спектр питань функціонування ВРП, які висвітлюються у науковій літературі як на рівні окремих публікацій, так і на рівні монографічних досліджень, чимало аспектів організації та діяльності цього органу потребують подальшого теоретичного обґрунтування та розвитку. Серед них – конституційні засади діяльності ВРП, які безпосередньо пов'язані з її конституційно-правовою природою та нині дискутуються з огляду на відсутність необхідної формалізації на законодавчому рівні.

Так, свого часу А. Р. Крусян зауважувала, що «функції Вищої ради юстиції детерміновано пов'язані з конституційно-правовими засадами її діяльності, які можна визначити як закріплені у Конституції та чинному законодавстві принципи (засади) формування цього органу, що безпосередньо впливають на його діяльність, принципи (засади) процесу такої діяльності та принципи – гарантії цієї діяльності». До першої групи принципів науковиця віднесла принцип субсидіарності номінаційних повноважень гілок влади у контексті системи «стримувань і противаг», а також принцип взаємодії з інститутами громадянського суспільства. До другої – принципи законності, об'єктивності, гласності, незалежності, демократизму, гуманізму, колегіальності, а також функціональної та організаційної незалежності, на які у 2010 році вказала Венеційська комісія. Принципи – гарантії запропоновано розмежовувати на матеріально-правові, процесуально-правові та соціальні [1].

У новітньому дисертаційному дослідженні О. А. Боровицького (2020), присвяченому саме конституційно-правовим засадам діяльності ВРП, обґрунтовується підхід, за якого організація діяльності ВРП як органу державної влади базується на універсальних та спеціальних принципах. Серед універсальних засад перелічені «принцип суверенності та єдності системи органів державної влади, принцип поділу влади, принцип законності, що впливає з більш загальнішого конституційного принципу верховенства права, принцип участі громадян у формуванні й діяльності органів державної влади, принцип позапартійності». До спеціальних віднесено ті, які безпосередньо характеризують специфіку діяльності ВРП. Зокрема, з урахуванням положень Регламенту ВРП, основними запропоновано вважати: верховенство права, законність, незалежність, відкритість, гласність, колегіальність, розумність строків [2, с. 78–80].

Інший погляд висловлено у публікації О. Б. Демидюк (2024), яка на підставі аналізу норм Закону України «Про Вищу раду правосуддя», в яких вживається слово «принцип», зробила висновок, що «принципи функціонування ВРП передбачають систему засад її організації та діяльності, що перебувають у взаємозв'язку, взаємодії та взаємообумовленості... Універсальними та змістовно-емкими принципами, які охоплюють сфери формування ВРП та її діяльності, є принципи незалежності та автономності, легітимності, транспарентності, підзвітності» [3].

Ми не ставимо собі за мету привести вказані наукові позиції, якими не вичерпується окреслена проблематика, до спільного знаменника. Навпаки, ми додамо поштовху до подальшої наукової дискусії, оскільки вважаємо, що в межах цієї публікації спробуємо обґрунтувати, що однією з конституційних засад діяльності ВРП є її безперервність. Отже.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» ВРП є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який акумулює ключові для належної організації та функціонування судової влади в державі повноваження, закріплені у ст. 131 Конституції України. Серед них – повноваження, спрямовані на забезпечення незалежності суддів і судової влади, а також ті, за допомогою яких реалізується кадрова та дисциплінарна функції (внесення подання про призначення суддів, звільнення суддів

з посад, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності тощо). Ці повноваження є виключними повноваженнями ВРП, які впливають із здатності судової влади до самоорганізації. (Самоорганізація судової влади за спрощеного підходу постає як її здатність самостійно через суддівську спільноту формувати органи, в складі яких переважають судді, для вирішення питань власної організації та функціонування з метою забезпечення власної незалежності та балансу у взаємодії з законодавчою, виконавчою владою, а також суспільством). Дублювання цих повноважень, їх делегування, можливість альтернативності у реалізації Основним Законом не передбачено. Іншими словами, ВРП є конституційним органом, від якого залежить функціонування незалежної судової влади як необхідної умови забезпечення права осіб на доступ до правосуддя, що є складовою принципу верховенства права. Це означає, що безперервна діяльність ВРП є обов'язковою, необхідною умовою для функціонування незалежної судової влади в державі, яка прагне відповідати характеристикам правової та соціальної та сповідує принцип верховенства права.

Опосередковано на це звернув увагу Конституційний Суд України у рішенні № 4-р/2020 від 11 березня 2020 року, зазначивши, що «зміна ... кількісного складу та суб'єктів призначення членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України без запровадження відповідного перехідного періоду призвела до зупинення виконання конституційних функцій щодо добору та оцінювання суддів, неможливості здійснення Вищою радою правосуддя її окремих конституційних повноважень, а також створила істотні перешкоди для функціонування ефективного судочинства та в окремих випадках унеможливила реалізацію права кожного на доступ до правосуддя як вимог принципу верховенства права» [4].

Про те, що безперервність діяльності ВРП є характеристикою, елементом її конституційного статусу та засадою функціонування, на нашу думку, також свідчить словесна конструкція, вжита у ст. 131 Конституції України, а саме: «В Україні діє Вища рада правосуддя, ...», в якій дієслово «діє» вжито як дієслово недоконаного виду теперішнього часу, що позначає постійний і триваючий стан суб'єкта, стосовно якого воно вживається.

У рішенні від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 Конституційний Суд України наголосив: «Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України (...). Таким чином, Верховна Рада, приймаючи закони України на виконання відповідних норм Конституції України, повинна дотримуватись конституційно визначених меж, зокрема тих, що стосуються статусу, організації, функціонування, діяльності як відповідних органів, так і їх посадових осіб. ...при внесенні змін до Конституції України має бути забезпечений принцип інституційної безперервності, який означає, що органи державної влади, встановлені Основним Законом України, продовжують функціонувати в інтересах Українського народу та реалізовувати свої повноваження, виконувати завдання і функції, визначені у Конституції України, незалежно від цих змін, якщо тільки цими змінами не передбачено істотну (докорінну) зміну їх конституційного статусу, в тому числі їх ліквідацію» [5].

Особлива роль таких органів як ВРП, до назви яких міжнародними інституціями уніфіковано застосовується термін «Судова рада» (Council for the Judiciary), неодноразово підкреслювалася Консультативною радою європейських суддів (КРЕС).

Так, у своєму Висновку № 10 (2007) про судову раду на службі суспільства, КРЕС наголошує: існування спеціального органу, відповідального за захист незалежності суддів є важливим у контексті додержання принципу поділу влади; існування незалежних і безсторонних судів, що

визначає мету судової ради, є структурною вимогою для держави, що керується верховенством права; судова рада має захищати незалежність як судової системи в цілому, так і окремих суддів та водночас гарантувати ефективність та якість правосуддя, як визначено статтею 6 Європейської конвенції з прав людини, з метою посилення суспільної довіри до системи правосуддя [6].

Розвиваючи ці положення, у Висновку № 24 (2021): еволюція судових рад і їхня роль у незалежних і безсторонніх судових системах, КРЕС підкреслює важливість легітимності судових рад для забезпечення верховенства права і розмежовує її на формальну (конституційну) і функціональну. Формальна легітимність судової ради створюється через конституцію відповідної держави, яка повинна передбачати склад і функції ради, гарантування строку на посаді члена, а також гарантії незалежності від законодавчої і виконавчої влади. Функціональна легітимність базується на громадській довірі, що створюється через відмінну роботу, прозорість і підзвітність [7].

Безперервність як конституційну засаду діяльності ВРП слід розглядати у нерозривному взаємозв'язку з відповідними гарантіями, які набувають особливого значення у разі кризових ситуацій в періоди трансформацій, зумовлених заходами судової реформи. Останні, в ідеалі, повинні виводити судову систему на «якісно новий рівень», зберігаючи при цьому її цілісність і стабільність, що забезпечують її гомеостаз (збереження та розвиток найважливіших параметрів системи, в нашому випадку – судової влади, порушення яких призводить до втрати нею стійкості та життєздатності).

Оцінюючи положення законодавства на предмет загроз для миттєвого припинення діяльності ВРП, слід відзначити, що реалії сьогодення та практика законотворення свідчать, що такі загрози для колегіального органу державної влади можуть поставати у різних конфігураціях.

Наприклад, за аналогією, одномоментне припинення у 2019 році діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України відбулося через реалізацію положення ч. 2 розд. II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 16 жовтня 2019 року № 193-IX «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування», яка прямо передбачала, що «з дня набрання чинності цим Законом повноваження членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України припиняються...» [8].

Іншим прикладом «законодавчої зупинки» здійснення уже ВРП своїх повноважень є внесення влітку 2021 року змін до законодавства, зокрема, до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» щодо порядку обрання (призначення) на посади членів ВРП та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП [9]. Вони, серед іншого, передбачали суттєву трансформацію інституту дисциплінарних інспекторів, які є обов'язковими суб'єктами у процедурі дисциплінарного провадження стосовно суддів. Відсутність необхідного в таких випадках перехідного періоду для належної реалізації запроваджуваних змін унеможливило виконання дисциплінарними палатами ВРП своїх повноважень щодо розгляду дисциплінарних справ.

Водночас, одночасна відставка більшості складу ВРП (звільнення за власним бажанням), яка відбулася напередодні повномасштабного вторгнення на територію України рф, зумовила припинення здійснення повнова-

жень ВРП. Ця ситуація продемонструвала, що безперервність діяльності ВРП залежить безпосередньо від самих членів ВРП (від реалізації ними права на звільнення), від їх відповідальності, усвідомлення своєї ролі, значення у забезпеченні повноважності органу суддівського врядування з конституційним статусом.

Конституція України у ст. 131 встановлює, що ВРП набуває повноважень за умови обрання (призначення) щонайменше п'ятнадцяти її членів, серед яких більшість становлять судді. Таким чином, серед умов повноважності ВРП (набуття здатності реалізовувати конституційно визначені повноваження):

- а) мінімальний кількісний склад – 15 осіб;
- б) більшість із них, тобто не менше 8, – судді.

У разі невідповідності хоча б одній із цих умов ВРП є неповноважною. Тобто, необхідною умовою забезпечення безперервної діяльності ВРП є її кількісний та «якісний» склад, засади формування якого визначені на конституційному та законодавчому рівні. Проте, це питання потребує окремої уваги, зокрема, як у контексті суб'єктів формування ВРП, так і відповідних процедур. Наразі ж варто звернути увагу, на положення частини третьої ст. 5 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», яке передбачає таке: «Якщо Вища рада правосуддя може стати неповноважною через закінчення строку повноважень члена Вищої ради правосуддя, такий член Вищої ради правосуддя продовжує виконувати свої повноваження до дня обрання (призначення) на його посаду іншої особи, але в будь-якому випадку не більше трьох місяців з дня закінчення строку, на який такого члена Вищої ради правосуддя було обрано (призначено)» [10].

Наведене законодавче положення слугує певним інструментом забезпечення безперервної діяльності ВРП, але не запобіжником, оскільки, як показує набутий в умовах воєнного стану досвід формування ВРП, процедури обрання (призначення) на посаду члена ВРП не обмежуються тримісячним строком. Тому, очевидно, акцент слід змістити на запровадження ефективних механізмів, здатних запобігти зупиненню діяльності цього конституційного органу державної влади у разі загрози втрати ним повноважності, зокрема, в контексті впровадження «резервних» інструментів оперативного формування складу ВРП. Як варіант, на рівні закону можливо передбачити обов'язок суб'єктів формування ВРП сформувати резервний рейтинг кандидатів на посаду члена ВРП за своєю квотою. Якщо діючий член ВРП складе свої повноваження, суб'єкт формування ВРП повинен призначити на вакантну посаду першого у рейтингу і таким чином забезпечити стаке функціонування ВРП [11].

Утім, означена ідея не є панацеєю та може бути модифікована у процесі всебічного обговорення, заснованого на системному аналізі та прогнозуванні наслідків її реалізації для сталого функціонування як ВРП, так і загалом судової влади, що окреслює вектори подальшої наукової дискусії.

У підсумку слід зазначити, що безперервна діяльність ВРП як конституційного органу є необхідною умовою сталого та ефективного функціонування незалежної судової влади в державі. Запровадження на законодавчому рівні дієвих гарантій його безперервної, стабільної роботи є черговим поштовхом до розвитку системи гарантій незалежності судової влади, які в кризових умовах набувають особливої цінності та значення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Крусян А.Р. Конституційно-правові засади діяльності Вищої ради юстиції. *Вища рада юстиції в контексті судово-правової реформи*. С. 127-130. URL: <https://hcj.gov.ua/sites/default/files/15vrubook116-185.pdf> (дата звернення: 21.07.2025).
2. Боровицький О.А. Конституційно-правові засади діяльності Вищої ради правосуддя: дис. ...д-ра філос. 081 «Право». Вінниця, 2020. 247 с.
3. Демидюк О.Б. Принципи функціонування Вищої ради правосуддя. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2024. Вип. 85. Ч. 4. С. 188-195.
4. Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2020 року № 4-р/2020 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#top> (дата звернення: 21.07.2025).

5. Рішення Конституційного Суду України від 18 лютого 2020 року № 2-р/2020 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII „Прикінцеві та перехідні положення” Закону України „Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016 року № 1402–VIII. URL: <https://ssu.gov.ua/dokument/2-r2020> (дата звернення: 21.07.2025).

6. Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/r_10_2007_2007_11_23.pdf (дата звернення: 21.07.2025).

7. Висновок № 24 (2021) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про еволюцію судових рад і їхню роль у незалежних і безсторонніх судових системах. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/visnovok_24_2021_1.pdf (дата звернення: 21.07.2025).

8. 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: 21.07.2025).

9. 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: 21.07.2025).

10. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#n160> (дата звернення: 21.07.2025).

11. Khotynska-Nor O. Optimisation of Judicial Governance in Ukraine as a Prerequisite for the Stability of its Court System After War. *Access to Justice in Eastern*. 2023. № 4 (21). URL: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-6.4-n000414> (дата звернення: 21.07.2025).