

Демидюк О.Б.

аспірантка Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0003-2456-9587

Науковий керівник:

Хотинська-Нор О.З.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри нотаріального, виконавчого процесу та адвокатури,
прокуратури, судоустрою Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2022.1-2/208-218>

УДК 347.97/.99

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Анотація. Як і будь-яка інституція, Вища рада правосуддя (ВРП) розвивається відповідно до того, як змінюються умови суспільного та державного буття. Розвиваються її функції, структура, умови взаємодії з іншими суб'єктами тощо. Тому питання перспективи її розвитку завжди привертає увагу.

Метою публікації є системний аналіз функціонального аспекту статусу ВРП з позиції оцінки перспектив його удосконалення.

Першочергово зроблено акцент на тому, що в Україні історично сформувалася специфічна модель судової ради, яку уособлюють два органи – ВРП і Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККСУ). Це зумовлює відповідні особливості як функціонального розвитку ВРП, так і структури органів судової влади, які відповідальні за забезпечення її діяльності в державі.

Найбільш актуальним сьогодні постає питання віднесення до функцій ВРП таких напрямів як відбір і оцінювання суддів, що складає основу діяльності ВККСУ, та ставить на порядок денний питання її існування.

Окрему увагу автор приділяє функціональному розвитку ВРП у контексті її взаємодії з Національною школою суддів України (НШСУ) та Державною судовою адміністрацією України (ДСАУ).

Зокрема, констатується, що норми чинного законодавства не дають можливості говорити про існування законодавчої основи для співпраці ВРП і НШСУ у сфері суддівського навчання. А це означає, що ці два органи перебувають лише у мінімальній взаємодії та взаємозв'язку як елементи єдиної судової влади (системи) в державі.

Щодо ДСАУ, то наголошується на необхідності кореляції та збалансування її повноважень із повноваженнями ВРП.

Також проаналізовано передумови та можливі наслідки реалізації ідеї про наділення ВРП правом законодавчої ініціативи. На думку автора у ВРП сьогодні є достатньо різноманітного інструментарію для опосередкованої участі у процесі законотворення та впливу на законодавчі ініціативи, їх формування та розвиток у питаннях, що мають значення для розвитку та функціонування судової влади в державі. Тому наразі нема достатніх підстав для підтримки такої ідеї.

Насамкінець зроблено висновок, що функціональний розвиток ВРП залежить від різних умов, перш за все, політичних та економічних, які загалом визначають вектори розвитку

судової влади в державі, а також суспільного розвитку, запиту суспільства на незалежний суд, професійний і добросовісний суддівський корпус.

Ключові слова: Вища рада правосуддя, суддівське врядування, судова влада, судова рада, незалежність судової влади

Постановка проблеми. Історія становлення та поступальної трансформації Вищої ради правосуддя (ВРП) демонструє еволюційний шлях розвитку в нашій державі незалежної судової влади. Зазначаючи реформування та модернізації, які в різний час були зумовлені чинниками різного характеру, ВРП зрештою посіла чільне місце в системі органів судової влади та значною мірою набула тих рис, які в демократичних правових державах притаманні судовим радам.

Однак, як і будь-яка інституція, ВРП розвивається відповідно до того, як змінюються умови суспільного та державного буття. Розвиваються її функції, структура, умови взаємодії з іншими суб'єктами тощо. Тому питання її організації, діяльності та перспективи розвитку завжди привертає увагу науковців і практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Так, різні аспекти функціонування ВРП свого часу досліджували у своїх працях О.А. Боровицький, О.В. Гончаренко, В.В. Городовенко, Р.В. Ігонін, Ю.О. Косткіна, В.В. Кривенко, Л.М. Москвич, І.В. Назаров, О.З. Хотинська-Нор та інші.

Метою нашої публікації є системний аналіз функціонального аспекту статусу ВРП з позиції оцінки перспектив його удосконалення.

Виклад матеріалу дослідження та його основні результати. Як зазначають науковці, в Україні діє особлива

модель судової ради, яка ототожнюється з органами суддівського врядування. Вона, зокрема передбачає функціонування двох державних органів – ВРП і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) з відповідним розподілом повноважень, які згідно з міжнародними стандартами повинні входити до сфери завдань судової ради¹.

Так, нагадаємо, у Висновку КРЕС № 10 (2007) до уваги КМРЕ про судову раду на службі суспільства цей орган рекомендує, щоб судова рада забезпечувала виконання незалежним чином таких завдань:

- відбір та призначення суддів;
- просування суддів по службі;
- оцінювання суддів;
- дисциплінарні та етичні питання;
- навчання суддів;
- контроль та управління самостійним бюджетом;
- адміністрування судів;
- захист іміджу правосуддя;
- надання висновків іншим гілкам влади держави;
- співпраця з іншими органами на національному, європейському та міжнародному рівнях;
- відповідальність перед громадськістю: прозорість і підзвітність².

Наведений перелік орієнтує нас в напрямках подальшого функціонального розвитку ВРП з урахуванням національної специфіки діяльності органів судової влади, оскільки вона торкається не лише статусу ВККСУ³, а й інших органів, які

¹ О З Хотинська-Нор, Актуальні питання правового регулювання статусу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (2020) 1–2 *Вісник кримінального судочинства* 146–154; Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / Погорецький М А, Хотинська-Нор О З, Яновська О Г та ін.; за заг. ред. М А Погорецького, О З Хотинської-Нор та О Г Яновської (Київ, Алерта, 2019) 341–334.

² Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства: Міжнародний документ <https://court.gov.ua/userfiles/visn_10_2007.pdf> дата звернення 04.05.2022.

³ Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / Погорецький М А, Хотинська-Нор О З, Яновська, О Г та ін.; за заг. ред. М А Погорецького, О З Хотинської-Нор та О Г Яновської (Київ, Алерта, 2019) 668.

хоч і не мають статусу органів суддівського врядування, проте реалізують функції, дотичні до місії ВРП. Йдеться, наприклад, про НШСУ, до відання якої належить навчання суддів, чи ДСАУ¹, сфера повноважень якої стосується питання адміністрування судів.

Найбільш актуальним питанням є віднесення до функцій ВРП таких напрямів як відбір і оцінювання суддів, що складає основу діяльності ВККСУ, та ставить на порядок денний питання її існування.

Нагадаємо, що Венеційська комісія неодноразово нарікала на зайву та недоречну, на її думку, дуальність в організації суддівського врядування: «Усі органи, які наділені відповідними повноваженнями суддівського врядування, повинні бути створені та функціонувати відповідно до чинних міжнародних стандартів для судових рад. У численних висновках Венеційська комісія наполягала на тому, що система судового врядування повинна бути узгодженою та рекомендувала спростити структуру органів судового врядування в Україні, зокрема, стосовно паралельного існування ВРП, яка є конституційним органом, і ВККС, яка має свою правову основу лише в законі. ВККС – це історичний релікт того часу, коли через конституційні обмеження вважалося складним реформувати ВРП»².

Водночас ця європейська інституція свідомо того, що стабільність у судовій системі є гарантією принципу стабіль-

ності та послідовності законодавства, як ключового елементу верховенства права: «Існує чіткий взаємозв'язок між стабільністю судової системи та її незалежністю. Довіра до органів судової влади зростає виключно за умови стабільної системи. Хоча реформи у сфері судоустрою в Україні вважалися необхідними для підвищення суспільної довіри до судової системи, постійна інституціональна нестабільність, за якої реформи відбуваються після зміни політичної влади також можуть бути небезпечними з точки зору довіри суспільства до органів судової влади як до незалежних та безсторонніх інституцій»³. Тому «об'єднання ВРП (конституційного органу) та ВККСУ (діяльність якої регулюється лише законом) може бути лише довгостроковою метою»⁴.

Однак, в умовах наслідків, спричинених війною рф проти України, економічні можливості держави утримувати органи влади визначають доцільність існування окремих із них.

Ураховуючи наведені положення, вважаємо, що питання трансформації ВККСУ в окремий структурний елемент ВРП матиме місце в певній перспективі. Це дозволить привести існуючу в Україні модель судової ради у відповідність з міжнародними стандартами, забезпечити комплексність її функціонального навантаження як органу, відповідального за формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, та повноцінно виконувати ВРП цю функцію.

¹ Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / Погорецький М А, Хотинська-Нор О З, Яновська О Г та ін.; за заг. ред. М А Погорецького, О З Хотинської-Нор та О Г Яновської (Київ, Алерта, 2019) 552–563.

² Висновок № 969/2019 щодо змін до законодавчих актів, які регулюють статус Верховного Суду та органів суддівського врядування: Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія): Міжнародний документ <<https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shhodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verhovnogo-sudu-ta-organiv-suddivskogo-vryaduvannya>> дата звернення 04.05.2022.

³ Спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права № 999/2020 щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України Про судоустрій і статус суддів та деяких законів України щодо діяльності Верховного Суду та органів суддівського врядування» (проект Закону № 3711): Міжнародний документ <<https://rm.coe.int/venice-commission-opinion-on-daft-law-3711-ukr/1680a02b77>> дата звернення 04.05.2022.

⁴ Терміновий спільний висновок Венеційської комісії та Генерального директорату з прав людини та верховенства права № 1029/2021 щодо законопроекту Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя (ВРП) та діяльності дисциплінарних інспекторів ВРП (Законопроект № 5068): Міжнародний документ <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)004-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)004-ukr)> дата звернення 04.05.2022.

Крім того, це сприятиме ефективно-му використанню бюджетних коштів на утримання органів судової влади.

На окрему увагу заслуговує питання віднесення до функціонала ВРП такого сегмента повноважень як навчання суддів, що охоплює первинну підготовку осіб, які прагнуть здобути статус судді, та підвищення кваліфікації суддів, яке є їх обов'язком відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства.

У згадуваному нами Висновку № 10 (2007) КРЕС до уваги КМРЕ про судову раду на службі суспільства рекомендовано, щоб судова рада брала безпосередню участь або іншим чином співпрацювала з навчальними установами при розробленні програми початкової підготовки, за допомогою якої кандидати розвинути та поглиблюють не лише свої юридичні знання національного та міжнародного матеріального і процесуального права, а й отримують додаткові навички, наприклад, знання іноземних мов, етики, альтернативного вирішення спорів. Крім того, судова рада повинна здійснювати зовнішнє оцінювання початкової підготовки, а саме – стежити за професійним розвитком та успіхом в щоденній роботі суддів у перші роки після призначення і таким чином оцінювати ефективність початкової підготовки та вносити пропозиції щодо її покращення. Щодо підвищення кваліфікації суддів, то КРЕС рекомендує судовим радам урахувати участь суддів у навчальних програмах при розгляді питання про їх підвищення на посаді¹.

Водночас, у Висновку № 4 (2003) КРЕС до уваги КМРЕ про належну початкову підготовку та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях безпосередньо йдеться

про орган, відповідальний за підготовку суддів. Зокрема, підкреслюється, що підготовка суддів є питанням суспільного інтересу, тому має забезпечуватись незалежність органу, що відповідає за розробку тренінгових програм та вирішує, яка підготовка має надаватись. Однак, «для забезпечення належного розмежування функцій один і той самий орган не може одночасно здійснювати підготовку суддів та застосовувати дисциплінарні санкції до них. Тому КРЕС рекомендує, щоб під керівництвом органів судової влади або іншого незалежного органу підготовка суддів доручалася б спеціальному автономному закладу з власним бюджетом, який, таким чином, зможе при проведенні консультацій з судьями розробляти програми підготовки та забезпечувати їх реалізацію. Ті, хто відповідає за підготовку суддів, не повинні також безпосередньо відповідати за призначення або підвищення суддів»².

Отже, міжнародні стандарти допускають варіативність щодо наявності у таких органів як ВРП повноважень, пов'язаних із навчанням суддів. Вони можуть зводитись як до безпосередньої участі в цьому процесі, так і набувати форми співпраці з установами, до безпосередніх обов'язків яких віднесено навчання суддів.

Як зазначає В.В. Городовенко, згідно з європейськими стандартами в державах зазвичай створюються спеціальні органи, яким доручається організовувати безперервну підготовку суддів. Майже у всіх випадках ці органи незалежні від виконавчих і законодавчих органів³.

Цей підхід також застосовано і в Україні. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечення підготовки висококваліфі-

¹ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства: Міжнародний документ <https://court.gov.ua/userfiles/visn_10_2007.pdf> дата звернення 04.05.2022.

² Висновок № 4 (2003) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про належну початкову підготовку та підвищення кваліфікації суддів на національному та європейському рівнях: Міжнародний документ <<https://court.gov.ua/userfiles/04.pdf>> дата звернення 04.05.2022.

³ В В.В. Городовенко, Періодичне навчання суддів та координаційна практики (2014) 1 *Слово Національної школи суддів України* 116–121.

кованих кадрів для системи правосуддя покладено на Національну школу суддів України (НШСУ)¹. Саме ця державна установа зі спеціальним статусом, серед іншого, відповідає за проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді та періодичне навчання суддів з метою підвищення їх кваліфікації.

Однак, ані норми Закону про ВРП, ані норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в частині, що регулює статус і завдання НШСУ, не дають можливості говорити про існування законодавчої основи для співпраці ВРП і НШСУ у сфері суддівського навчання. А це означає, що ці два органи перебувають лише у мінімальній взаємодії та взаємозв'язку як елементи єдиної судової влади (системи) в державі.

Відстороненість ВРП від процесів навчання суддів, які забезпечує НШСУ, не відповідає означеним нами вище міжнародним стандартам. Тому, взаємовідносини цих двох органів судової влади потребують розвитку та законодавчої основи.

Перш за все, якщо йти шляхом оптимізації моделі органів суддівського врядування, про який йшлося вище, то вбачається закономірним у такому разі, що НШСУ повинна діяти при ВРП з усіма наслідками, що звідси випливають — призначення ВРП і звільнення з посади ректора НШСУ та проректорів НШСУ.

Проте ВРП повинна також бути причетна до підготовки та періодичного навчання суддів у НШСУ. Так, на нашу думку, вона повинна співпрацювати та сприяти НШСУ в розробці локальних нормативно-правових актів, які складають основу навчання суддів, а також затверджувати ті з них, які спрямовані на регламентацію оцінювання якості підготовки кадрів для судової влади та ефективності суддівського навчання.

Крім того, вбачається доречним, щоб члени ВРП у якості тренерів безпосередньо долучалися до підготовки суддів і підвищення їх кваліфікації. Їх досвід, наприклад, у сфері притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності як ніякий інший може бути корисним для кандидатів на посаду судді та суддів.

Ще одного потенційного вектору функціонального розвитку ВРП стосується дискусія про новий формат взаємодії ВРП і Державної судової адміністрації України (ДСАУ)².

Так, нині ДСАУ наділена рядом повноважень, які, зважаючи на її правову природу, не повинні їй належати. Наприклад, ч. 5 ст. 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачено, що порядок відрядження суддів до іншого суду того самого рівня і спеціалізації затверджується ВРП за поданням ВККСУ, погодженим з ДСАУ. Конструкція зазначеної норми містить ризики блокування з боку ДСАУ реалізації повноважень ВРП по затвердженню порядку відрядження суддів до іншого суду. Хоча поки на практиці таких випадків не було, закріплений підхід видається нам недоречним і таким, що порушує належну координацію взаємовідносин у системі органів судової влади, де ВРП відводиться чільне місце.

Експерти звертають увагу на ще один напрям реалізації повноважень ВРП і ДСАУ, який потребує змін. Мова йде про те, що ДСАУ за погодженням з ВРП приймає рішення про утворення територіальних управлінь (ТУ) ДСАУ та визначення їх кількості (ч. 3 ст. 151 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); при цьому гранична чисельність працівників ДСАУ, зокрема ТУ, визначається ВРП за поданням ДСАУ (п. 3 ч. 4, ч. 8 ст. 153 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», п. 20 ч. 1 ст. 3 Закону про ВРП). «Видається, що рішення про утворення територіальних

¹ Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / Погорецький М А, Хотинська-Нор О З, Яновська О Г та ін.; за заг. ред. М А Погорецького, О З Хотинської-Нор та О Г Яновської (Київ, Алерта, 2019) 368–387.

² Там само 552–563.

органів та визначення їх чисельності тісно пов'язані між собою, більш того, навряд чи можна прийняти обґрунтоване рішення про створення органу, не уявляючи його майбутньої чисельності. З огляду на сказане, виглядає нелогічним розділення порядку прийняття рішення про утворення ТУ ДСА та про визначення їх чисельності. Ці процедури доцільно уніфікувати. При цьому, забезпечуючи своєрідний механізм стримувань і противаг та виходячи з того, що ДСА виконує по відношенню до судової системи свого роду сервісну функцію, видається правильним передати повноваження і щодо утворення, і щодо визначення чисельності та структури ТУ ДСА до ВРП, при чому не обмежуючи їх ініціативою ДСА. Передбачена на сьогодні можливість ВРП прийняти рішення про визначення конфігурації ТУ ДСА лише за поданням ДСА унеможливило роль ВРП як провідника реформи...»¹.

Ми підтримуємо наведену ідею та аргументи на її користь.

Слід зауважити, що певні тенденції в напрямку перерозподілу повноважень між ДСАУ та ВРП на користь останньої вже означилися.

Так, тривалий час до сфери відання ДСАУ належали повноваження щодо визначення кількості суддів у суді. ВРП обмежувалася лише погодженням цього питання. Проте, такий підхід суперечив правовій природі та статусу цих органів, адже визначення кількості суддів у суді є логічною ланкою організації мережі судів і стосується повноважень щодо утворення та ліквідації судів, алгоритм яких прописаний у ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і передбачає обов'язкову участь ВРП².

У липні 2021 року до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і Закону про ВРП було внесено зміни³, які відредагували відповідні норми цих законів. Нині, відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 3 Закону про ВРП, ВРП визначає кількість суддів у суді в порядку, визначеному Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Аналізуючи вектори функціонального розвитку ВРП в аспекті кореляції її повноважень з повноваженнями ДСАУ, слід застерегти від спокуси ідеєю про злиття цих органів (трансформацію ДСАУ в частину секретаріату ВРП). На відміну від ВКСУ ДСАУ виконує оперативні задачі щодо організаційного та фінансового забезпечення судів, що не властиво органу з конституційним статусом. Крім того, як зазначають А. Мірошніченко та В. Куценко, «таке злиття, по-перше, означатиме масштабні організаційні перетворення, що неминуче позначиться (принаймні тимчасово) негативно на ефективності організаційного та фінансового забезпечення судів. В сукупності з іншими проблемами судової системи, що існують сьогодні, це було б дуже небажаним. По-друге, і це ще більш важливо, злиття ДСА та Секретаріату ВРП фактично призведе не до поглинання ДСА Секретаріатом, а навпаки, до поглинання Секретаріату ДСА – просто тому, що ДСА є набагато більшою і потужнішою структурою. ... Те, що формально ДСА називатиметься Секретаріатом ВРП, нічого не змінить. Отже, злиття ДСА та ВРП, на перший погляд, загрожує потраплянню ВРП як колегіального конституційного органу у залежність від її виконавчого органу»⁴.

На думку окремих дослідників перспективним напрямком розвитку функ-

¹ А Мірошніченко, В Куценко, Аналіз управлінських повноважень керівних органів судової системи України та пропозиції щодо їх вдосконалення (2020) 5 <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/New_Justice_MyroshnychenkoKutsenko_Gap_Analysis_Report_ukr.pdf> дата звернення 04.05.2022.

² Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / Погорєцький М А, Хотинська-Нор О З, Яновська О Г; за заг. ред. М А Погорєцького, О З Хотинської-Нор та О Г Яновської (Київ, Алерта, 2019) 90–92.

³ 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 № 1629-IX <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#Text>> дата звернення 04.05.2022.

⁴ А Мірошніченко, В Куценко, Аналіз управлінських повноважень керівних органів судової системи України та пропозиції щодо їх вдосконалення (2020) 7–8 <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/New_

цій ВРП є наділення цього органу правом законодавчої ініціативи. Ось, що з цього приводу зазначає С.І. Пушкар: «...найвищий суд в системі судоустрою України і незалежний конституційний орган державної влади та суддівського врядування постійно демонструють активну участь в законотворчому процесі та мають неабиякий досвід і значний потенціал для подальшої активної участі в розвитку чинного законодавства. ... видається логічним вкотре поставити до обговорення питання надання права законодавчої ініціативи судовій владі. ...пропонуємо до обговорення паліативне рішення з необхідністю внесення невеликих за обсягом змін до вже згаданих вище Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя» і до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України»...Здатність Пленуму Верховного Суду і здатність Вищої ради правосуддя своїми рішеннями затвердити актуальні для судової практики, судоустрою тощо проекти законів глибокого правового опрацювання видається безсумнівною. Залишається врегулювати процедуру включення таких законопроектів до законотворчої діяльності Верховної Ради України. ... У випадку унормування обов'язку заступника Голови Верховної Ради України вносити до Верховної Ради України від свого імені законопроекти, отримані від Пленуму Верховного Суду та/або Вищої ради правосуддя, судова влада отримала би дієвий механізм юридично опосередкованої, а практично прямої участі в законотворчості»¹. На його думку, практика застосування

таких змін у законодавстві з часом дозволила би врешті визначитися чи потребує Українська Держава права судової влади на самостійну законодавчу ініціативу².

Із приводу зазначеного маємо зауважити таке:

– по-перше, за такого підходу все таки мова не йде про наділення ВРП правом законодавчої ініціативи. Як зазначив КСУ, «положення частини першої статті 93 Конституції України передбачають вичерпний перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи на початковій стадії законодавчого процесу – ініціювання законопроекту шляхом внесення його на розгляд Верховної Ради України. Розроблення проекту закону є окремим видом діяльності, що передує стадії подання (внесення) законопроекту, і, таким чином, не стосується безпосередньо суб'єктів, визначених у частині першій статті 93 Конституції України»³. Отже, йдеться лише про більшу залученість ВРП у законотворчий процес;

– по-друге, свого часу судовій владі України вже належало право законодавчої ініціативи в особі Верховного Суду України (до прийняття у 1996 р. Конституції України), що було піддано жорсткій критиці з боку Венеційської комісії. У наукових джерелах можна знайти відповідні цитування її висновків, позиція в яких зводиться до того, що «законотворча діяльність за своєю природою є справою політичною, і тому судова влада має стояти осторонь політики, зосереджуючись на застосуванні законів»⁴. Отже, повертатися до цього, нехай і в особі такого суб'єкта як ВРП, навряд чи доцільно.

Justice_MyroshnychenkoKutsenko_Gap_Analysis_Report_ukr.pdf> дата звернення 04.05.2022.

¹ С І Пушкар, Законотворча спроможність судової влади як один із потенційних інструментів судової реформи. *Актуальні проблеми судового права*: матеріали міжнар. конф. (Харків, 23 квітня 2021 р.), (Харків, Право, 2021) 101–105.

² Там само.

³ Рішення Конституційного Суду України від 13 січня 2009 року № 1-рп/2009. у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень абзацу тринадцятого пункту 1 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини другої статті 52, частини третьої статті 53, частини другої статті 54 Бюджетного кодексу України в аспекті положень частини першої статті 93, частини другої статті 96, пункту 6 статті 116 Конституції України (справа про право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до закону про Державний бюджет України) <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-09#Text>> дата звернення 04.05.2022.

⁴ О З Хотинська-Нор, Теорія і практика судової реформи в Україні: монографія (Київ, Алерта, 2016) 155.

Наразі єдиною законодавчо закріпленою формою участі ВРП у процесі законотворення є реалізація такого її повноваження як надання обов'язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів.

Такий підхід відповідає існуючим міжнародним стандартам. Так, КРЄС наголошує, що усі проекти законів, що стосуються статусу суддів, відправлення правосуддя, процесуальних законів і загалом будь-які законопроекти, що можуть мати вплив на судівництво, наприклад незалежність судової влади, або можуть обмежити гарантії доступу громадян (у тому числі самих суддів) до правосуддя, повинні розглядатися Парламентом лише після отримання висновку судової ради. Ця консультативна функція повинна бути визнана усіма державами та підтверджена Радою Європи в якості рекомендації¹.

Інша справа, наскільки ефективною в Україні є консультативна роль ВРП у законотворчому процесі з огляду на залежність від дій парламентарів, від їх бажання та прагнення дослуховуватися до думки представників судової влади. Обов'язковість до розгляду консультативних висновків ВРП щодо законопроектів відповідного спрямування швидше сьогодні характеризує процедурну складову руху законопроектів (обов'язок профільного комітету Верховної Ради України направити відповідний законопроект до ВРП і розглянути її консультативний висновок), аніж їх вплив на змістовне навантаження законопроекту та його зміну. Тобто, скоріше йдеться про формальне дотримання процедури, а не про обов'язковість врахування позиції ВРП.

Водночас описана формалізована форма участі ВРП у законотворчому

процесі не заперечує наявності інших, неформалізованих форм впливу ВРП на розвиток законотворення щодо питань, якими опікується ВРП. Зокрема, ніщо не забороняє ВРП звертатися до суб'єктів законодавчої ініціативи з пропозиціями щодо внесення змін до чинного законодавства.

Як слідує з повідомлень, розміщених на офіційному сайті ВРП, вона активно вдається до такої взаємодії з суб'єктами законодавчої ініціативи. Наприклад, наприкінці травня 2022 року члени ВРП звернулися до Голови ВРУ, Голови профільного Комітету ВРУ з питань правової політики, народних депутатів з проханням сприяти розробленню та внесенню на розгляд Парламенту законопроектів з урахуванням низки конкретних пропозицій змін до законодавства, які працювали члени ВРП, і які спрямовані на скорочення строків проведення процедур добору кандидатів на посаду судді, зменшення навантаження на Державний бюджет у період дії воєнного стану².

Крім того, члени ВРП постійно беруть участь у засіданнях робочих груп парламентських комітетів під час обговорення тих ідей і законодавчих ініціатив, які стосуються функціонування судової влади. У такий спосіб у ВРП є можливість не лише донести власну думку та аргументувати позицію, а підтримати певні ідеї, чи, навпаки, обґрунтувати недоцільність окремих законодавчих ініціатив, або ж запропонувати альтернативні шляхи розв'язання проблем, що існують у судовій системі держави.

Зважаючи на викладене, вважаємо, що у ВРП сьогодні є достатньо різноманітного інструментарію для опосередкованої участі у процесі законотворення та впливу на законодавчі ініціативи, їх формування та розвиток у питаннях, що мають значення для розвитку та функціонування судової влади в державі. Тому,

¹ Висновок № 10 (2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства: Міжнародний документ <https://court.gov.ua/userfiles/visn_10_2007.pdf> дата звернення 04.05.2022.

² ВРП ініціює зміни законодавства, спрямовані на подолання кадрового дефіциту у судовій системі. <<https://hcj.gov.ua/news/vrp-iniciyuye-zminy-zakonodavstva-spryamovani-na-podolannya-kadrovogo-deficytu-u-sudoviy>> дата звернення: 04.05.2022.

на нашу думку, нема достатніх підстав для підтримки ідеї про наділення ВРП правом законодавчої ініціативи.

Висновки. У підсумку зазначимо, що функціональний розвиток ВРП залежить від різних умов, перш за все,

політичних та економічних, які загалом визначають вектори розвитку судової влади в державі, а також суспільного розвитку, запиту суспільства на незалежний суд, професійний і добросовісний суддівський корпус.

REFERENCES

LIST OF LEGAL DOCUMENTS

LEGISLATION

1. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy Pro sudoustrii i status suddiv ta deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vidnovlennia roboty Vyshchoi kvalifikatsiinoi komisii suddiv Ukrainy [On Amendments to the Law of Ukraine On the Judiciary and the Status of Judges and Some Laws of Ukraine Regarding the Resumption of the Work of the High Qualification Commission of Judges of Ukraine] Zakon Ukrainy vid 13.07.2021 № 1629-ІKh <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-20#Text>> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].
2. Vysnovok № 10 (2007) Konsultativnoi rady yevropeiskyykh suddiv do uvahy Komitetu Ministriv Rady Yevropy shchodo sudovoi rady na sluzhbi suspilstva [Conclusion No. 10 (2007) of the Advisory Council of European Judges to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe regarding the Judicial Council at the service of society] Mizhnarodnyi dokument <https://court.gov.ua/userfiles/visn_10_2007.pdf> data zvernennia: 04.05.2022 [in Ukrainian].
3. Vysnovok № 969/2019 shchodo zmin do zakonodavchykh aktiv, yaki rehuliuuiut status Verkhovnoho Sudu ta orhaniv suddivskoho vriaduvannia: Yevropeiska Komisiia «Za demokratiiu cherez pravo» (Venetsiiska komisiia) [Conclusion No. 969/2019 on amendments to legislative acts regulating the status of the Supreme Court and judicial governance bodies: European Commission «For Democracy through Law» (Venice Commission)] Mizhnarodnyi dokument <<https://www.echr.com.ua/document/visnovok-shchodo-zmin-do-zakonodavchix-aktiv-yaki-regulyuyut-status-verhovnoho-sudu-ta-organiv-suddivskoho-vryaduvannya/>> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].
4. Spilnyi vysnovok Venetsiiskoi komisii ta Heneralnoho dyrektoratu z prav liudyny ta verkhovenstva prava № 999/2020 shchodo projektu Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy Pro sudoustrii i status suddiv ta deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo diialnosti Verkhovnoho Sudu ta orhaniv suddivskoho vriaduvannia» (proiekt Zakonu № 3711) [Joint opinion of the Venice Commission and the General Directorate for Human Rights and the Rule of Law No. 999/2020 regarding the draft Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine On the Judiciary and the Status of Judges and Some Laws of Ukraine Regarding the Activities of the Supreme Court and Judicial Governance Bodies» (draft Law No. 3711)] Mizhnarodnyi dokument <<https://rm.coe.int/venice-commission-opinion-on-daft-law-3711-ukr/1680a02b77>> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].
5. Terminovi spilnyi vysnovok Venetsiiskoi komisii ta Heneralnoho dyrektoratu z prav liudyny ta verkhovenstva prava № 1029/2021 shchodo zakonoproiektu Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo poriadku obrannia (pryznachennia) na posady chleniv Vyshchoi rady pravosuddia (VRP) ta diialnosti dysyplinarykh inspektoriv VRP (Zakonoproiekt № 5068) [Urgent joint opinion of the Venice Commission and the General Directorate for Human Rights and the Rule of Law No. 1029/2021 regarding the draft law On amending some laws of Ukraine regarding the procedure for the election (appointment) of members of the High Council of Justice (HCJ) and the activities of disciplinary inspectors of the HRC (Law No. 5068)] Mizhnarodnyi dokument <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2021\)004-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2021)004-ukr)> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].
6. Vysnovok № 10 (2007) Konsultativnoi rady yevropeiskyykh suddiv do uvahy Komitetu Ministriv Rady Yevropy shchodo sudovoi rady na sluzhbi suspilstva [Conclusion No. 10 (2007) of the Advisory Council of European Judges to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe regarding the judicial council at the service of society] Mizhnarodnyi dokument <https://court.gov.ua/userfiles/visn_10_2007.pdf> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].
7. Vysnovok № 4 (2003) Konsultativnoi rady yevropeiskyykh suddiv do uvahy Komitetu ministriv Rady Yevropy pro nalezhnu pochatkovu pidhotovku ta pidvyshchennia kvalifikatsii suddiv na natsionalnomu ta yevropeiskomu rivniakh [Conclusion No. 4 (2003) of the Advisory Council of European Judges to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on proper initial training and professional development of judges at the national and European levels] Mizhnarodnyi dokument <<https://court.gov.ua/userfiles/04.pdf>> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].

CASES

8. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy vid 13 sichnia 2009 roku № 1-rp/2009. u spravi za konstytutsiinym podanniam 54 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen abzatsu trynadtsiatoho punktu 1 chastyny pershoi statti 20 Zakonu Ukrainy «Pro Kabinet Ministriv Ukrainy», chastyny druhoi statti 52, chastyny tretioi statti 53, chastyny druhoi statti 54 Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy v aspekti polozhen chastyny pershoi statti 93, chastyny druhoi statti 96, punktu 6 statti 116 Konstytutsii Ukrainy (sprava pro pravo zakonodavchoi initsiatyvy shchodo vnesennia zmin do zakonu pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy) [Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated January 13, 2009 No. 1-pp/2009. in the case of the constitutional submission of 54 People's Deputies of Ukraine regarding the official interpretation of the provisions of paragraph thirteen, point 1 of part one of article 20 of the Law of Ukraine «On the Cabinet of Ministers of Ukraine», part two of article 52, part three of article 53, part two of article 54 of the Budget Code of Ukraine in terms of provisions part one of article 93, part two of article 96, paragraph 6 of article 116 of the Constitution of Ukraine (the case on the right of legislative initiative to amend the Law on the State Budget of Ukraine)] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-09#Text>> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].

BIBLIOGRAPHY

AUTHORED BOOKS

9. Khotynska-Nor O Z, *Teoriia i praktyka sudovoi reformy v Ukrainy* [Theory and practice of judicial reform in Ukraine] monohrafiia (Kyiv, Alerta, 2016) 155 [in Ukrainian].

10. *Zakon Ukrainy «Pro sudoustrii i status suddiv». Naukovo-praktychnyi komentar* [The Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges». Scientific and practical commentary] / za zah. red. M A Pohoretskoho, O Z Khotynskoi-Nor ta O H Yanovskoi (Kyiv, Alerta, 2019) 67 [in Ukrainian].

EDITED BOOKS

11. Pohoretskyi M A (za zah. red.), *Zakon Ukrainy Pro sudoustrii i status suddiv* [Law of Ukraine On the Judicial System and the Status of Judges] nauk. praktych. komentar (Kyiv, Alerta, 2019) 668 [in Ukrainian].

JOURNAL ARTICLES

12. Horodovenko V V, Periodychne navchannia suddiv ta koordynatsiina praktyky [Periodic training of judges and coordination practices] (2014) 1 *Slovo Natsionalnoi shkoly suddiv Ukrainy* 116–121 [in Ukrainian].

13. Khotynska-Nor O Z, Aktualni pytannia pravovoho rehuliuвання statusu Vyshchoi kvalifikatsiinoi komisii suddiv Ukrainy [Actual issues of legal regulation of the status of the Higher Qualification Commission of Judges of Ukraine] (2020) 1–2 *Visnyk kryminalnoho sudochynstva* 146–154 [in Ukrainian].

14. Miroschnychenko A, Kutsenko V, Analiz upravlynskykh povnovazhen kerivnykh orhaniv sudovoi systemy Ukrainy ta propozyitsii shchodo yikh vdoskonalennia [Analysis of the management powers of the governing bodies of the judicial system of Ukraine and proposals for their improvement] (2020) 5 *New Justice* 7–8. <https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/New_Justice_MyroschnychenkoKutsenko_Gap_Analysis_Report_ukr.pdf> data zvernennia 04.05.2022 [in Ukrainian].

CONFERENCE PAPERS

15. Pushkar S I, Zakonotvorcha spromozhnist sudovoi vlady yak odyin iz potentsiinykh instrumentiv sudovoi reformy [Law-making capacity of the judiciary as one of the potential tools of judicial reform] *Aktualni problemy sudovoho prava: materialy mizhnar. konf.* (Kharkiv, 23 kvitnia 2021 r.), (Kharkiv, Pravo, 2021) 101–105 [in Ukrainian].

WEBSITES

16. VRP initsiiuie zminy zakonodavstva, spriamovani na podolannia kadrovoho defitsytu u sudovii systemi [VRP initiates legislative changes aimed at overcoming the shortage of personnel in the judicial system] <<https://hcj.gov.ua/news/vrp-iniciyuye-zminy-zakonodavstva-spryamovani-na-podolannya-kadrovogo-defitsytu-u-sudoviy>> data zvernennia: 04.05.2022 [in Ukrainian].

Demydiuk O. B.,

*Postgraduate student of the Educational
and Scientific Institute of Law*

Taras Shevchenko National University of Kyiv

ORCID ID: 0000-0003-2456-9587

DOI: <https://doi.org/10.17721/2413-5372.2022.1-2/208-218>

DEVELOPMENT PROSPECTS OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE: FUNCTIONAL ASPECT

Annotation. *Like any institution, the High Council of Justice (HCJ) develops in accordance with the conditions of social and state life. Its functions, structure, conditions of interaction with other subjects, etc. are developing. Therefore, the question of the perspective of its development always attracts attention.*

The purpose of the article is a systematic analysis of the functional aspect of the HCJ status regarding the assessment of the prospects for its improvement.

First of all, emphasis is placed on the fact that a specific model of the judicial council has historically been formed in Ukraine. It is personified by two bodies – the High Court of Ukraine and the High Qualification Commission of Judges of Ukraine (HQCJ). This determines the relevant features of both the functional development of the HCJ and the structure of the judicial authorities, which are responsible for ensuring its activities in the state.

The most urgent issue today is the assignment of such areas as the selection and evaluation of judges to the functions of the HCJ. This forms the basis of the activity of the HQCJ and puts the question of its existence on the agenda.

The author pays special attention to the functional development of HCJ in the context of its interaction with the National School of Judges of Ukraine (NSJ) and the State Judicial Administration of Ukraine (SJA).

In particular, it is stated that the norms of the current legislation do not provide an opportunity to talk about the existence of a legislative basis for the cooperation of the HCJ and NSJ in the field of judicial training. And this means that these two authorities are only minimally interacting and interconnected as elements of a single judicial power (system) in the state.

As for the SJA, it is emphasized the need to correlate and balance its powers with the powers of the HCJ.

The prerequisites and possible consequences of the implementation of the idea of granting the HCJ the right of legislative initiative was also analyzed. In the opinion of the author, the HCJ today has a sufficiently diverse toolkit for indirect participation in the law-making process and influence on legislative initiatives, their formation and development in matters that are important for the development and functioning of the judiciary in the state. Therefore, there are currently no sufficient grounds to support such an idea.

Finally, it was concluded that the functional development of the HCJ depends on various conditions, first of all, political and economic. They determine the vectors of the development of the judiciary in the state, as well as social development, society's demand for an independent court, a professional and honest judicial body.

Key words: *High Council of Justice, judicial governance, judicial power, judicial council, independence of the judiciary.*