

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування**

МИХАЙЛОВ ЮРІЙ ВІКТОРОВИЧ

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ ВІТЧИЗНЯНОЇ
СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ

кваліфікаційної роботи за другим рівнем вищої освіти (магістр)

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. В умовах будівництва України як дійсно правової держави та докорінної зміни законодавства, проблема якісного комплектування суддівського корпусу, як специфічної сфери діяльності держави, яка потребує раціонального, незалежного підходу, стає особливо актуальною. Створення відповідних організаційних, правових та інших умов для підготовки й формування високопрофесійних і неупереджених кадрів судової влади є одним із найважливіших завдань у межах сучасної судової реформи. Діяльність Вищої ради правосуддя у цій царині відіграє чималу роль. До речі, це питання не було вирішене у процесі проведення численних великих і малих судових реформ, хоча кожного разу проголошувалось як одне з ключових. Не виключенням у цьому плані став і черговий етап судової реформи в Україні 2016 р., який супроводжувався змінами не тільки до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», але й розділу VIII Конституції України «Правосуддя».

Вища рада правосуддя є принципово новим органом державної влади для нашої країни, який не мав аналогів за часів радянського союзу. Незважаючи на те, що Закон України «Про Вищу раду правосуддя» було прийнято у 2016 р., правовий статус цього публічно-владного інституту потребує уточнення та доопрацювання із боку законодавця, враховуючи його особливе місце та роль в системі вітчизняного публічного управління.

Все це свідчить про значну актуальність теми дослідження та визначає його цільову спрямованість.

Стан наукової розробки теми. Загальні аспекти дослідження Вищої ради правосуддя, як конституційного органу влади зі спеціальним статусом, відображено у працях: В.Б. Авер'янова, В.М. Бутенка, О.І. Гуменного, В.О. Євдокимова, О.В. Марцеляка, О.Л. Марчука, М.І. Мельника, І.В. Назарова, І.Г. Русакової, В.І. Татькова та ін. Окремі аспекти функціонування Вищої ради правосуддя в системі публічного управління України досліджували: В.Д. Бринцев, О.В. Головацький, В.В. Долежан, М.Г. Кобилянський, І.М. Мищак, А.П. Рачинський, С.Б. Ревер, В.С. Рудей, І.Л. Самсін, В.І. Удяк, С.О. Халюк та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових напрацювань присвячених Вищій раді правосуддя, існує ряд невирішених питань щодо її правового статусу та особливостей функціонування у світлі нових судово-правових трансформацій.

Метою роботи є дослідження Вищої ради правосуддя як важливого елементу

вітчизняної системи публічного управління.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких **завдань**:

- розглянути Вищу раду правосуддя як конституційний орган влади зі спеціальним статусом;
- охарактеризувати повноваження Вищої ради правосуддя у сфері забезпечення діяльності судів в Україні;
- проаналізувати рішення Вищої ради юстиції як важливу складову реалізації її повноважень;
- визначити гарантії діяльності Вищої ради правосуддя;
- обґрунтувати необхідність удосконалення роботи Вищої ради правосуддя на сучасному етапі.

Об'єктом роботи є вітчизняна система публічного управління.

Предметом роботи є Вища рада правосуддя як важливий елемент вітчизняної системи публічного управління.

Методи роботи. Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів дослідження. Безпосередньо формально-логічний метод використовувався при розгляді конституційних засади діяльності та порядку формування Вищої ради правосуддя. На основі структурно-функціонального методу охарактеризовано повноваження Вищої ради правосуддя у сфері забезпечення діяльності судів в Україні. Застосування порівняльно-правового методу дало можливість проаналізувати рішення Вищої ради юстиції як важливу складову реалізації її повноважень. За допомогою системно-аналітичного методу визначено гарантії діяльності Вищої ради правосуддя. На основі причинно-наслідкового аналізу обґрунтовано необхідність удосконалення роботи Вищої ради правосуддя на сучасному етапі. Використання логічного і діалектичного методів дало можливість зробити висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Магістерська робота є самостійною науковою працею у галузі публічного управління, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають загальні аспекти функціонування Вищої ради правосуддя, як конституційного органу влади зі спеціальним статусом та окремі питання її місця і діяльності в системі публічного управління України. Основні положення магістерської роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: у формулюванні напрямів покращення юрисдикційної діяльності Вищої ради правосуддя; в систематизації провалів у роботі Вищої ради правосуддя та визначенні можливих способів їх усунення.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу чинної нормативно-правової бази та здобутків вітчизняної правової й управлінської думки в магістерській роботі окреслено загальні аспекти функціонування Вищої ради правосуддя, як конституційного органу влади зі спеціальним статусом; проаналізовано окремі питання функціонування Вищої ради правосуддя в системі публічного управління України. Практичне застосування отриманих результатів сприятиме удосконаленню роботи Вищої ради правосуддя, покращить якість формування суддівського корпусу та підвищить результативність роботи вітчизняної судової системи.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та одного додатку. Загальний обсяг роботи складає 84 сторінки, основного тексту – 72 сторінки. Список використаних джерел налічує 80 найменувань. Робота містить сім рисунків.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; зазначено структуру й обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Вища рада правосуддя як конституційний орган влади зі спеціальним статусом»* розглянуто Вищу раду правосуддя як конституційний орган влади зі спеціальним статусом.

У **підрозділі 1.1.** *«Передумови та процес створення Вищої ради правосуддя»* окреслено передумови та процес створення Вищої ради правосуддя. З'ясовано, що історія формування суддівського корпусу в Україні пройшла тривалий шлях розвитку. За часів сучасної незалежної України у 1996 р. в Конституції передбачалося створення і функціонування Вищої ради юстиції, яка фактично була сформована і почала свою роботу лише у 1998 р., у зв'язку із прийняттям спеціального Закону України «Про Вищу раду юстиції». Встановлено, що створення цього органу державної влади та подальша його діяльність наблизили Україну до європейських стандартів і вимог щодо призначення на посади суддів та їх дисциплінарної відповідальності. Проте через майже десять років на базі цього органу влади було утворено Вищу раду правосуддя, котра за своїм правовим статусом та колом повноважень значно відрізнялася від свого

попередника. Узагальнено, що такі зміни були спричиненні високим рівнем корупції в органах судової влади, низьким рівнем довіри громадян до вітчизняної системи правосуддя та активними кроками нашої держави до вступу у Європейський Союз.

У підрозділі 1.2. *«Конституційні засади діяльності та порядок формування Вищої ради правосуддя»* визначено конституційні засади діяльності та порядок формування Вищої ради правосуддя. Встановлено, що Вища рада правосуддя є державним органом влади, який не належить до жодної з гілок державної влади. Це пояснюється особливостями її правового статусу, яка є конституційним органом із контролюючими функціями і одним із суб'єктів системи стримувань і противаг. Підсумовано, що діяльність Вищої ради правосуддя спрямована на не допущення проявів корпоративності, політичної зааганжованості та корумпованості у формуванні суддівського корпусу та забезпечення гарантії незалежності суддів при здійсненні ними правосуддя. Саме тому склад цієї Рада формується таким чином, щоб жодна з гілок державної влади чи окремих політичних або державних діячів не мав вирішального голосу під час прийняття рішення (а також не впливав на нього) щодо затвердження кандидата на посаду судді чи притягнення його до відповідальності.

У другому розділі *«Окремі аспекти функціонування Вищої ради правосуддя в системі публічного управління України»* проаналізовано окремі аспекти функціонування Вищої ради правосуддя в системі публічного управління України.

У підрозділі 2.1. *«Повноваження Вищої ради правосуддя у сфері забезпечення діяльності судів в Україні»* охарактеризовано повноваження Вищої ради правосуддя у сфері забезпечення діяльності судів в Україні. З'ясовано, що у результаті численних дебатів та змін у вітчизняне законодавство, Вища рада правосуддя наділена більш ширшим колом повноважень у сфері забезпечення діяльності судів в Україні. Зроблено висновок, що основним її призначенням і головним завданням є участь і контролювання процесу формування високопрофесійного суддівського корпусу, безпосереднє здійснення та контроль за застосуванням до суддів дисциплінарних заходів. При цьому, встановлено, що Вища рада правосуддя покликана не тільки забезпечити добір кандидатів на посади суддів на якісно новому рівні, але й бути, відповідно до своєї компетенції, гарантом незалежності суддів при здійсненні правосуддя.

У підрозділі 2.2. *«Рішення Вищої ради юстиції як важлива складова реалізації її повноважень»* проаналізовано рішення Вищої ради юстиції як важливу складову реалізації її повноважень. З'ясовано, що рішення Вищої ради правосуддя є підзаконними, офіційними актами управління, прийняті в межах її компетенції із

дотриманням належної процедури і встановленої форми, що мають рекомендаційний характер або викликають певні юридичні наслідки. Окрім того, встановлено, що такі рішення мають особливу правову силу як акти окремого конституційного органу держави. Свідченням цього є та обставина, що з позиції передбаченого порядку оскарження, акти Вищої ради правосуддя ставляться законодавством на один рівень із управлінськими актами парламенту та Президента України.

У підрозділі 2.3. «Гарантії діяльності Вищої ради правосуддя» визначено гарантії діяльності Вищої ради правосуддя. Встановлено, що гарантії діяльності Вищої ради правосуддя забезпечуються низкою правових, процесуальних, організаційних та матеріально-фінансових заходів, що закріплені на законодавчому рівні та обов'язкова реалізація яких прямо передбачена Конституцією України, Законом України «Про Вищу раду правосуддя» та Регламентом Вищої ради правосуддя. Підсумовано, що до основних таких гарантій відноситься: закріплення незалежності і компетенції Вищої ради правосуддя; особливий правовий статус членів Ради; особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності Ради; визначений процесуальний порядок виконання покладених на Раду завдань; заборона втручатися у діяльність Ради та її членів; належне соціальне та матеріальне забезпечення членів Ради тощо.

У третьому розділі «Удосконалення роботи Вищої ради правосуддя на сучасному етапі» обґрунтовано необхідність удосконалення роботи Вищої ради правосуддя на сучасному етапі.

У підрозділі 3.1. «Покращення юрисдикційної діяльності Вищої ради правосуддя» запропоновано засоби покращення юрисдикційної діяльності Вищої ради правосуддя. З'ясовано, що у процесі здійснення юрисдикційної діяльності Вищою радою правосуддя, нагального значення набуває, в першу чергу, внесення змін до Конституції України щодо удосконалення статусу та завдань діяльності Ради, перетворення її виключно на конституційний орган суддівського самоврядування, підзвітний з'їзду суддів України та відповідальний перед ним (з урахуванням висновків Венеціанської комісії та інших міжнародно-правових документів у сфері гарантування незалежного, неупередженого та ефективного правосуддя).

У підрозділі 3.2. «Провали в роботі Вищої ради правосуддя та можливі способи їх усунення» виявлено провали в роботі Вищої ради правосуддя та запропоновано можливі способи їх усунення. З'ясовано, що головних здобутків роботи цієї ради можна віднести: відновлення роботи судів, правосуддя в яких не здійснювалося; запровадження в судах механізмів електронного судочинства; оперативний і

неупереджений розгляд скарг на рішення відповідних органів влади про притягнення судді чи прокурора до дисциплінарної відповідальності. Водночас, встановлено, що серед найбільших провалів в роботі Вищої ради правосуддя є: тотальне ігнорування фактів про порушення суддями присяги; незаконне призначення суддів на посади; здійснення тиску на суддів Антикорупційного суду; застосування подвійних стандартів при розгляді справ пов'язаних із вчиненням дисциплінарних правопорушень; приховування інформації про свою діяльність; уникнення відповідальності суддів за неправдиву інформацію, вказану у деклараціях та за незаконне їх збагачення тощо. зроблено висновок, що все це суттєво підриває довіру громадян до роботи Вищої ради правосуддя та всієї вітчизняної судової системи. Сформульовано такі ефективні способи їх усунення як:

- конкретизація на законодавчому рівні правового статусу Вищої ради правосуддя як незалежного, конституційного органу судової влади, відповідального за формування суддівського корпусу, гарантування незалежності суддів;

- зміна складу ради та підходу її формування, шляхом забезпечення половини членів ради представниками громадського сектору, яким довіряє суспільство (наприклад, правозахисники, журналісти, представники профільних громадських організацій, науковці, експерти у сфері економіки, управління, інформаційних технологій тощо) за безпосередньої участі авторитетних закордонних експертів. Переконані, що у такий спосіб відбудеться повноцінне, якісне оновлення та очищення суддівського корпусу України;

- реалізація повноважень Вищої ради правосуддя на постійній основі, зокрема, визначити, що її члени не можуть суміщати свою діяльність з іншою оплачуваною роботою;

- уникнення дублювання функцій між Вищою радою правосуддя і Вищою кваліфікаційною комісією суддів України;

- знаходження компромісу між невтручанням у діяльність Вищої ради правосуддя і забезпеченням прозорості й ефективності ухвалених нею рішень.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі досліджено Вищу раду правосуддя як важливого елементу вітчизняної системи публічного управління та сформульовано такі висновки:

1. Історія формування суддівського корпусу в Україні пройшла тривалий

шлях розвитку. За часів сучасної незалежної України у 1996 р. в Конституції передбачалося створення і функціонування Вищої ради юстиції, яка фактично була сформована і почала свою роботу лише у 1998 р. Майже десять років на базі цього органу влади було утворено Вищу раду правосуддя, котра за своїм правовим статусом та колом повноважень значно відрізнялася від свого попередника. Такі зміни були спричиненні високим рівнем корупції в органах судової влади, низьким рівнем довіри громадян до вітчизняної системи правосуддя та активними кроками нашої держави до вступу у Європейський Союз.

Вища рада правосуддя є державним органом влади, який не належить до жодної з гілок державної влади. Це пояснюється особливостями її правового статусу, яка є конституційним органом із контролюючими функціями і одним із суб'єктів системи стримувань і противаг. Діяльність Вищої ради правосуддя спрямована на не допущення проявів корпоративності, політичної заангажованості та корумпованості у формуванні суддівського корпусу та забезпечення гарантії незалежності суддів при здійсненні ними правосуддя. Саме тому склад цієї Рада формується таким чином, щоб жодна з гілок державної влади чи окремих політичних або державних діячів не мав вирішального голосу під час прийняття рішення (а також не впливав на нього) щодо затвердження кандидата на посаду судді чи притягнення його до відповідальності.

2. На сьогоднішній день, у результаті численних дебатів та змін у вітчизняне законодавство, Вища рада правосуддя наділена більш ширшим колом повноважень у сфері забезпечення діяльності судів в Україні. Основним її призначенням і головним завданням є участь і контролювання процесу формування високопрофесійного суддівського корпусу, безпосереднє здійснення та контроль за застосуванням до суддів дисциплінарних заходів. При цьому Вища рада правосуддя покликана не тільки забезпечити добір кандидатів на посади суддів на якісно новому рівні, але й бути, відповідно до своєї компетенції, гарантом незалежності суддів при здійсненні правосуддя. Водночас для забезпечення повноважень, встановлених у Законі України «Про Вищу раду правосуддя», не передбачено певних механізмів їх здійснення, що, на наш погляд, необхідно обов'язково виправити.

3. Рішення Вищої ради правосуддя є підзаконними, офіційними актами управління, прийняті в межах її компетенції із дотриманням належної процедури і встановленої форми, що мають рекомендаційний характер або викликають певні юридичні наслідки. Такі рішення мають особливу правову силу як акти окремого конституційного органу держави. Свідченням цього є та обставина, що з позиції передбаченого порядку оскарження, акти Вищої ради правосуддя ставляться

законодавством на один рівень із управлінськими актами парламенту та Президента України.

4. Для належного здійснення діяльності Вищою радою правосуддя у вітчизняному законодавстві передбачені певні гарантії правового, процесуального, організаційного та матеріально-фінансового характеру. До основних таких гарантій відноситься: закріплення незалежності і компетенції Вищої ради правосуддя; особливий правовий статус членів Ради; особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності Ради; визначений процесуальний порядок виконання покладених на Раду завдань; заборона втручатися у діяльність Ради та її членів; належне соціальне та матеріальне забезпечення членів Ради тощо.

5. Наразі правовий статус та коло повноваження Вищої Ради правосуддя залишаються невизначеними, що тягне за собою негативні наслідки у процесі функціонування ради та її співпраці з іншими органами влади. З-поміж численних провалів у роботі Вищої ради правосуддя можна виокремити: тотальне ігнорування фактів про порушення суддями присяги; незаконне призначення суддів на посади; здійснення тиску на суддів Антикорупційного суду; застосування подвійних стандартів при розгляді справ пов'язаних із вчиненням дисциплінарних правопорушень; приховування інформації про свою діяльність; уникнення відповідальності суддів за неправдиву інформацію, вказану у деклараціях та за незаконне їх збагачення тощо. Все це суттєво підриває довіру громадян до роботи Вищої ради правосуддя та всієї вітчизняної судової системи. Вважаємо, що ефективними способами їх усунення є: 1) конкретизація на законодавчому рівні правового статусу Вищої ради правосуддя; 2) зміна складу ради та підходу її формування; реалізація повноважень ради на постійній основі; 3) уникнення дублювання функцій між радою і Вищою кваліфікаційною комісією суддів України; 4) знаходження компромісу між невтручанням у діяльність ради та забезпеченням прозорості й ефективності ухвалених нею рішень. Переконанні, що комплексне впровадження цих заходів сприятиме забезпеченню доброчесності, етичності та кваліфікованості як членів Вищої ради правосуддя, так і всього українського суддівського корпусу, що в результаті відновить суспільну довіру до судової гілки влади.

АНОТАЦІЯ

Михайлов Ю.В. Вища рада правосуддя як важливий елемент вітчизняної системи публічного управління – На правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття другого рівня вищої освіти (магістр). Чорноморський національний університет імені Петра Могили. – Миколаїв, 2021.

Кваліфікаційну роботу присвячено дослідженню Вищої ради правосуддя як важливого елемента вітчизняної системи публічного управління. У вступі обґрунтовано актуальність та рівень дослідженості теми; окреслено мету та основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення отриманих результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяг роботи. На початку роботи розглянуто Вищу раду правосуддя як конституційний орган влади зі спеціальним статусом, а саме: окреслено передумови та процес створення Вищої ради правосуддя; визначено конституційні засади діяльності та порядок формування Вищої ради правосуддя. Значна частина роботи присвячена ґрунтовному аналізу окремих аспектів функціонування Вищої ради правосуддя в системі публічного управління України. Безпосередньо охарактеризовано повноваження Вищої ради правосуддя у сфері забезпечення діяльності судів в Україні; проаналізовано рішення Вищої ради юстиції як важливу складову реалізації її повноважень; визначено гарантії діяльності Вищої ради правосуддя. Наприкінці роботи обґрунтовано необхідність удосконалення роботи Вищої ради правосуддя на сучасному етапі. Зокрема, запропоновано засоби покращення юрисдикційної діяльності Вищої ради правосуддя, а також виявлено провали в роботі Вищої ради правосуддя та сформульовано можливі способи їх усунення.

Ключеві слова: суддівський корпус, правосуддя, юрисдикційна діяльність, державний орган влади зі спеціальним статусом, рішення.

SUMMARY

Mikhailov Yu.V. The High Council of Justice as an important element of the domestic system of public administration – Manuscript.

Qualification work for obtaining the second level of higher education (master). Petro Mohyla Black Sea National University. – Mykolaiv, 2021.

The qualification work is devoted to the study of the High Council of Justice as an important element of the domestic system of public administration. In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks,

object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; the structure and scope of work are indicated. At the beginning of the work, the High Council of Justice as a constitutional body of power with a special status is considered. The preconditions and process of creation of the High Council of Justice are outlined. The constitutional principles of activity and the procedure for forming the High Council of Justice are determined. The main part of the research is devoted to the analysis of certain aspects of the functioning of the High Council of Justice in the system of public administration of Ukraine. Directly the powers of the High Council of Justice in the field of ensuring the activity of courts in Ukraine are described; the decision of the High Council of Justice as an important component of the exercise of its powers are analyzed; the guarantees of activity of the High Council of Justice are defined. At the end of the qualification work, the necessity of improving the work of the High Council of Justice at the present stage is substantiated. In particular, means to improve the jurisdictional activities of the High Council of Justice are proposed; failures in the work of the High Council of Justice were identified and possible ways to eliminate them are formulated.

Keywords: judicial corps, justice, jurisdictional activity, public authority with special status, decision.