

УДК 94 : 41 (477) «1991-2010»

DOI: <https://doi.org/10.33782/2708-4116.2025.5.396>

*Тарас Онищенко, Юрій Перга**

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ (1991–2010 РР.)

Анотація: У статті проаналізовано процес становлення органів суддівського самоврядування в Україні у 1991–2010 рр. Розкрито формування національних і регіональних інституцій суддівського самоврядування (з'їздів суддів, Ради суддів України, Вищої ради юстиції, конференцій і рад суддів на місцях тощо) й окреслено їх еволюцію від початку незалежності до початку 2010-х років. Особливу увагу приділено політичному контексту: реформам, президентським указам, парламентським рішенням, а також впливу органів державної влади (Президента, Верховної Ради, виконавчих структур) на формування та функціонування суддівського самоврядування.

На основі аналізу нормативно-правових актів, матеріалів з'їздів суддів і наукової літератури висвітлено ключові етапи розвитку системи суддівського самоврядування й окреслено тенденції та проблеми, що виникали у процесі утвердження незалежності судової влади.

Ключові слова: суддівське самоврядування, з'їзд суддів України, Рада суддів України, конференція суддів, Вища рада юстиції, судова реформа, незалежність судової влади

Вступ. Проголошення незалежності України у 1991 р. поставило на порядок денний питання створення самостійної та незалежної судової влади, невід'ємною складовою якої є механізми суддівського самоврядування. Під суддівським самоврядуванням розуміється система органів і заходів, через які судді колективно вирішують питання внутрішньої діяльності судів, захисту незалежності суддів та організаційного забезпечення правосуддя. Запровадження таких органів було необхідним кроком для подолання спадщини радянської системи, де судова влада фактично контролювалася партійними та державними структурами та не мала реальної автономії¹. У перші роки незалежності в Україні почали формуватися як загальнодержавні, так і регіональні інституції суддівського самоврядування: з'їзди суддів усіх рівнів, представницькі ради суддів у перервах між з'їздами, а згодом і спеціалізовані органи на кшталт Вищої ради юстиції.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що процес становлення цих інституцій відбувався на тлі постійних політико-правових трансформацій і боротьби за вплив на

* *Онищенко Тарас Олегович* – аспірант кафедри історії, Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» (Київ, Україна);
ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-1527-3339>; e-mail: ubkpost@gmail.com

Перга Юрій Миколайович – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри історії, Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського» (Київ, Україна);
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7636-2417>; e-mail: yperga@gmail.com

¹ *Ярош С.* Історія реформ у судовій системі України: 1991–2001 роки. *Ракурс*. URL: <https://racurs.ua/ua/2415-istoriya-reform-u-sudoviy-systemi-ukrayiny-1991-2001-roky.html>

судову владу з боку інших гілок влади. У 1991–2010 рр. Україна пережила кілька етапів судової реформи, кожен з яких безпосередньо впливав на структуру та повноваження органів суддівського самоврядування². Дослідження цього процесу є важливим для розуміння сучасної системи судоустрою та проблем забезпечення незалежності судів.

Метою статті є комплексний історико-правовий аналіз формування органів суддівського самоврядування в Україні у 1991–2010 рр., включно з розкриттям ролі таких органів, як Вища рада юстиції, Рада суддів України, з'їзди суддів і регіональні конференції (ради) суддів. Завданнями дослідження є: 1) простежити етапи виникнення та розвитку кожного із ключових органів суддівського самоврядування; 2) охарактеризувати нормативно-правову базу, що регламентувала їх діяльність на різних етапах; 3) з'ясувати політичні фактори та рішення органів державної влади, які впливали на становлення цих інституцій; 4) оцінити значення органів суддівського самоврядування для забезпечення незалежності судової влади у зазначений період.

Об'єктом дослідження є система органів суддівського самоврядування в Україні, а предметом – історичні особливості її формування та розвитку протягом 1991–2010 рр. у контексті державно-правових реформ.

Огляд літератури та джерел. Проблематика суддівського самоврядування в Україні привертала увагу як науковців-юристів, так і практиків судової влади. Значний внесок у дослідження генези цього правового інституту зроблено у працях О. Овсянникової, де проаналізовано основні форми суддівського самоврядування та перспективи їх розвитку³. Зокрема, авторка здійснила ґрунтовний аналіз етапів створення зборів суддів, конференцій і рад суддів різних рівнів, а також діяльності З'їзду суддів України як найвищого органу самоврядування суддівського корпусу⁴. Цінним джерелом є дисертаційне дослідження С.Р. Леськів⁵ на тему правового статусу суддівського самоврядування, в якому виділено хронологію становлення цього інституту й окреслено його еволюцію у шість етапів відповідно до змін законодавства. Робота С. Леськів детально висвітлює зміни у системі органів самоврядування, що відбувалися після прийняття ключових законів 1992, 1994, 2002 і 2010 рр., та містить аналіз їхніх позитивних і проблемних аспектів.

Окремі аспекти розвитку судової влади та її самоврядних інститутів розглянуті у працях вітчизняних учених: В. Кривенка⁶ (щодо ролі суддівського самоврядування у забезпеченні незалежності судової влади), С. Прилуцького⁷ (про судову владу в умовах державно-правових трансформацій початку 2000-х років) тощо.

Нормативно-правову базу дослідження складають Конституція України 1996 р.,

² Ibidem; Ярош С. Судова реформа в Україні: 2001–2010 роки. *Ракурс*. URL: <https://racurs.ua/2417-sudebnaya-reforma-v-ukraine-2001-2010-gody.html>

³ Овсянникова О.О. Становлення та перспективи розвитку органів суддівського самоврядування в Україні. *Проблеми законності*. 2013. № 122. С. 181–195. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/jspui/handle/123456789/6277>

⁴ Ibidem.

⁵ Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України в контексті забезпечення професійних прав суддів: дис... канд. юрид. наук. Львів, 2016. URL: <https://bit.ly/4p7fzVu>

⁶ Кривенко В.В. Демократизація судової системи України: проблеми і перспективи: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Одеса, 2006. 216 с.

⁷ Прилуцький С.В. Судова влада в умовах формування громадянського суспільства та правової держави в Україні: дис... докт. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2013. 448 с.

закони України «Про статус суддів» 1992 р., «Про органи суддівського самоврядування» 1994 р., «Про судоустрій України» 2002 р., «Про судоустрій і статус суддів» 2010 р., а також інші пов'язані акти (закони про Вищу раду юстиції, про кваліфікаційні комісії суддів тощо). Ці акти цитуються у статті за офіційними джерелами та базами даних законодавства⁸.

У цілому, існуюча література висвітлює багато аспектів історії суддівського самоврядування, однак комплексний огляд його становлення у перші два десятиліття незалежності з урахуванням політичних чинників залишається актуальним завданням, що і виконано частково у цій статті.

Дослідження базується на міждисциплінарному підході, поєднуючи історико-правовий і формально-юридичний методи. Історичний підхід дозволив розглянути еволюцію органів суддівського самоврядування у хронологічній послідовності, виокремивши ключові етапи та події 1991–2010 рр. (становлення інституцій у ранній період незалежності, закріплення їх у Конституції 1996 р., подальші реформи 2002 та 2010 рр. тощо). Формально-юридичний метод застосовано для аналізу нормативних актів, що визначали статус і повноваження відповідних органів (наприклад, порівняння положень Законів 1994 р. і 2002 р. щодо структури рад суддів і конференцій).

Також використано системно-структурний підхід – органи суддівського самоврядування розглядаються як підсистема судової влади, взаємопов'язана з іншими елементами (судами, державними органами управління судовою системою тощо). Це дозволило виявити, як зміни одного елемента (наприклад, порядку призначення голів судів державними органами) впливали на функціонування самоврядних органів суддів.

Застосування сукупності цих методів забезпечило об'єктивність і всебічність дослідження процесу становлення суддівського самоврядування в Україні, дозволило поєднати юридичний аналіз з оглядом політичних чинників і практики реалізації задекларованих норм.

Ранній етап становлення органів суддівського самоврядування (1991–1993 рр.). Після проголошення незалежності судова система України продовжувала функціонувати за радянським законодавством, яке не передбачало реального розподілу влади та самостійності судів⁹. У цих умовах судді України проявили ініціативу щодо самостійної організації. Вже у грудні 1991 р. в Києві відбувся І З'їзд суддів України – перший в історії незалежної держави форум суддівського корпусу, скликаний фактично знизу, без чіткої нормативної бази. На цьому з'їзді судді декларували прагнення захистити свою незалежність та обговорювали шляхи реформування судоустрою. Важливим рішенням І З'їзду стало створення представницького органу – Ради суддів України, яка мала діяти у період між з'їздами суддів. Хоча на той час спеціального закону про таку раду ще не існувало, суддівська спільнота фактично започаткувала традицію свого колективного самоврядування.

Ключовим політико-правовим документом того періоду стала Концепція судово-правової реформи, схвалена Верховною Радою України у 1992 р. Концепція вперше на програмному рівні закріпила ідею суддівського самоврядування як необхідної умови

⁸ Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 02.02.1994 р. № 3909-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3909-12>

⁹ Ярош С. Історія реформ у судовій системі України: 1991–2001 роки...

незалежності суддів. В її положеннях передбачалося створення органів, через які судді зможуть впливати на вирішення питань діяльності судів, зокрема організаційних і кадрових¹⁰. На виконання Концепції розпочалася підготовка законодавчих змін.

Вже наприкінці 1992 р. Верховна Рада прийняла два важливі закони – «Про статус суддів» (15.12.1992) і «Про судоустрій» (у новій редакції, 1993) – які значно розширили гарантії незалежності суддів і заклали основи для самоврядування. Законом «Про статус суддів» суддям надано повну недоторканність (імунітет) і прямо гарантовано право на створення органів суддівського самоврядування. Фактично, уперше в історії України було законодавчо визнано, що судді мають право колективно вирішувати питання внутрішнього життя судів. Одночасно, зазначені закони ліквідували радянську практику виборності суддів населенням: відтепер суддів місцевих судів перестали обирати безпосередньо громадяни, цю функцію передали до обласних рад, а призначення суддів вищих інстанцій – до компетенції Верховної Ради України¹¹. Хоч така зміна ще не забезпечувала повної незалежності (адже політичні органи влади зберігали вплив на кар'єру суддів), вона відповідала загальній логіці перехідного періоду, в якій суддівське самоврядування мало розвиватися поступово поруч з інституційними реформами.

У цей перший період (1991-1993) органи суддівського самоврядування формувалися переважно на добровільних засадах. ІЗ'їзд суддів (1991) і II черговий з'їзд (відбувся орієнтовно 1993 р.) проводилися з метою об'єднання суддівської спільноти та висловлення її позиції щодо реформ. Хоча чіткого розподілу на регіональні органи ще не було, вже тоді судді окремих юрисдикцій почали скликати місцеві збори для обговорення професійних питань. Отже, наприкінці 1992 р. законодавчо закріплено фундамент для суддівського самоврядування (право на органи самоврядування), але деталізація структури цих органів була здійснена дещо пізніше.

Формування нормативної бази і структур (1994-1996 рр.). Наступний етап розвитку пов'язаний з прийняттям спеціального закону, що прямо регулював діяльність органів суддівського самоврядування. 2 лютого 1994 р. Верховна Рада ухвалила Закон України «Про органи суддівського самоврядування» № 3909-ХІІ¹². Цей закон вперше визначив вичерпний перелік форм суддівського самоврядування та порядок їх функціонування. Відповідно до закону 1994 р., у судах загальної юрисдикції запроваджувалися такі форми самоврядування: збори суддів конкретного суду; конференції суддів в областях (і прирівняних до них регіонах) – для місцевих і обласних судів; конференції суддів військових та арбітражних (господарських) судів окремо; З'їзд суддів України – як найвищий колегіальний орган; а також представницькі ради суддів відповідного рівня, що діяли між конференціями та з'їздом¹³.

Закон 1994 р. значно розширив повноваження органів самоврядування порівняно з попереднім станом. Було чітко регламентовано, що З'їзд суддів України скликається раз на два роки й уповноважений вирішувати найважливіші питання внутрішньої діяльності

¹⁰ Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України...

¹¹ Ярош С. Історія реформ у судовій системі України: 1991-2001 роки...

¹² Про органи суддівського самоврядування: Закон України від 02.02.1994 р. № 3909-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 22. Ст. 139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3909-12>

¹³ Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України...

судів: заслуховувати звіти про стан правосуддя, обирати членів ключових органів (Вищої кваліфікаційної комісії суддів, рад суддів та ін.), вносити пропозиції щодо законодавства у сфері правосуддя тощо. Рада суддів України, за законом, отримала статус постійно діючого органу, який у період між з'їздами мав забезпечувати виконання рішень з'їзду та представляти інтереси суддівського корпусу. Аналогічні ради суддів створювалися й на рівні регіональних конференцій (областей, військових судів, господарських судів) – вони мали координувати діяльність судів даного рівня та скликати конференції. Запровадження рад суддів на місцевому та загальнонаціональному рівні усунуло вакуум в управлінні суддівським корпусом між з'їздами: відтепер існували виборні представницькі органи, що могли реагувати на поточні проблеми судів.

Водночас, станом на 1994-1995 рр. значний вплив на судову систему все ще здійснювали органи державної влади. Голів судів призначали органи виконавчої влади за участю голови Верховного Суду, питання фінансування і матеріального забезпечення судів залежали від Міністерства юстиції та місцевої влади. Тому хоч новий закон і проголосив самоврядність суддів, реалізація цієї самоврядності стикалася з обмеженнями. Регіональні ради суддів у своїх рішеннях часто порушували питання недостатнього фінансування, гарантій безпеки суддів, втручання посадових осіб у правосуддя – однак механізми впливу на ситуацію були слабкими. Тим не менше, сам факт існування структурованої системи суддівських органів заклав основу для посилення корпоративної єдності суддівського корпусу.

Важливою віхою стало прийняття у червні 1995 р. Конституційного Договору між Верховною Радою та Президентом, а згодом – ухвалення нової Конституції України 1996 року. Основний Закон країни суттєво підніс статус судової влади, проголосивши її самостійною гілкою влади. У Конституції 1996 р. (ст. 126, 129) закріплено основоположні гарантії незалежності та недоторканності суддів, а також передбачено створення особливого органу – Вищої ради юстиції (ВРЮ), відповідального за формування суддівського корпусу (добір, призначення та звільнення суддів)¹⁴. Хоча Конституція прямо не згадувала органи суддівського самоврядування (крім ВРЮ), вона створила сприятливі умови для їх зміцнення: судді отримали конституційно захищений статус і можливості самостійно вирішувати багато питань організації правосуддя.

Отже, середина 1990-х рр. позначилася інституціоналізацією суддівського самоврядування. Закон 1994 р. надав йому формальної структури, а Конституція 1996 р. – загальних гарантій і нових можливостей. На цей час З'їзд суддів України вже став регулярним органом (після 1991 р. чергові з'їзди відбулися у вересні 1996 р. – III позачерговий, потім у грудні 1999 р. – IV черговий з'їзд¹⁵), Рада суддів України діяла як координуючий центр. Попри це, вплив виконавчої та законодавчої влади залишався помітним, особливо через механізми призначення суддів і голів судів. Це протиріччя стало очевидним одразу після прийняття Конституції, коли постало питання запуску Вищої ради юстиції.

Започаткування Вищої ради юстиції та розвиток самоврядних інституцій (1997-2004 рр.). Вища рада юстиції України (ВРЮ), передбачена Конституцією, стала новим важливим елементом системи суддівського врядування, хоча за своїм складом вона лише частково складалася з суддів. ВРЮ отримала повноваження вносити подання про

¹⁴ Ярош С. Історія реформ у судовій системі України: 1991-2001 роки...

¹⁵ З'їзд суддів України. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://bit.ly/4hX3JLt>

призначення суддів на посади, ухвалювати рішення про дисциплінарну відповідальність та звільнення суддів і прокурорів.

У 1998 р. було прийнято Закон України «Про Вищу раду юстиції», після чого Рада розпочала свою діяльність – перше засідання відбулося 31 березня 1998 р., що і вважається днем утворення цього органу. ВРЮ складалася з 20 членів, із яких лише 3 призначалися з'їздом суддів України (інші – від парламенту, Президента, адвокатури, наукових установ тощо)¹⁶. Таким чином, суддівське самоврядування отримало вплив на одну п'яту складу ВРЮ через квоту з'їзду суддів, проте решта членів представляли інтереси інших корпорацій і гілок влади. Це зумовило подвійний характер Вищої ради юстиції: з одного боку, вона мала сприяти формуванню незалежного високопрофесійного суддівського корпусу¹⁷, з іншого – її склад і практика роботи робили її вразливою до політичного тиску. У дослідженнях відзначалося, що фактично ВРЮ стала інструментом впливу на суддів з боку виконавчої влади, особливо через процедури дисциплінарних проваджень¹⁸. Проте в кінці 1990-х – на початку 2000-х років Вища рада юстиції поступово набирала ваги як невід'ємний елемент системи судоустрою, і представники суддівського корпусу використовували її як трибуну для відстоювання своїх прав (зокрема, члени ВРЮ від з'їзду суддів нерідко публічно опонували політично мотивованим рішенням).

Паралельно із запуском ВРЮ, у 1998–2001 рр. продовжували діяти й удосконалюватися «традиційні» органи суддівського самоврядування – з'їзди, ради та конференції суддів. В черговий З'їзд суддів України, що відбувся у жовтні 2002 р., затвердив Кодекс професійної етики судді – перший в Україні звід етичних правил для суддів¹⁹. Це стало показником того, що суддівське самоврядування не лише займається кадровими питаннями, а й формує стандарти професійної поведінки, фактично беручи участь у самоочищенні суддівського корпусу.

На регіональному рівні конференції суддів обирали делегатів на З'їзд, членів рад суддів областей та юрисдикцій. Регіональні ради суддів у цей період мали доволі обмежені функції (головним чином організаційні і дисциплінарно-дорадчі), проте слугували важливим майданчиком для комунікації між місцевими судами і центральною Радою суддів України.

Рада суддів України, у свою чергу, здійснювала координацію роботи судів, узагальнювала пропозиції щодо покращення законодавства, регулярно інформувала Верховний Суд і парламент про проблеми правосуддя. За свідченнями, саме на початку 2000-х років Рада суддів України почала більш активно відстоювати фінансові та соціальні інтереси суддів, зокрема ініціювала питання про підвищення бюджетного фінансування судів, соціального захисту суддів у відставці тощо. Це свідчить про поступове посилення спроможності органів самоврядування захищати незалежність суддів не лише від політичного втручання, а й від нехтування їх потреб з боку держави.

Мала судова реформа 2001–2002 рр. Важливим рубежем став 2001 р., коли після

¹⁶ Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України...

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ярош С. Судова реформа в Україні: 2001–2010 роки...

¹⁹ Кодекс професійної етики судді: затверджений V з'їздом суддів України 24.10.2003. 2003. URL: <https://rsu.gov.ua/uploads/article/kodex-sud-etikil-befe22c292.pdf>

тривалого зволікання державна влада повернулася до реалізації конституційних положень щодо реформування судової системи. У червні 2001 р. були прийняті значні зміни до процесуального законодавства, а головне – розпочато підготовку нового закону про судоустрій. Ці зміни отримали неформальну назву «реформа Медведчука» (за прізвиськом голови Адміністрації Президента, який координував процес)²⁰.

Для самоврядування суддів вказана реформа мала двоїстий ефект. З одного боку, Закон України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. № 3018-III значно зміцнив формальну роль суддівського самоврядування. У законі було підтверджено існування зборів суддів кожного суду, конференцій суддів відповідних судів (місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих) та З'їзду суддів України, а також визначено, що Рада суддів України діє як найвищий орган самоврядування у період між з'їздами, виконуючи функції, делеговані з'їздом²¹. Новелою стало створення Державної судової адміністрації України (ДСА) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, завданням якого стало організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності судів. За задумом, ДСА мала працювати у тісній взаємодії із суддівським самоврядуванням: зокрема, передбачалося, що єдині стандарти фінансування судів ДСА затверджує за погодженням з Радою суддів України²². Це нововведення потенційно посилювало вплив суддівського корпусу на розподіл ресурсів, потрібних для функціонування судів.

З іншого боку, реформа 2001-2002 рр. одночасно призвела до концентрації важелів впливу на суди в руках Президента та політичних органів. Внесеними змінами Президент отримав право одноосібно призначати суддів на посади вперше (строком на 5 років), а Верховна Рада – обирати їх безстроково після цього строку. Крім того, з кінця 2002 р. саме Президент України став призначати голів судів та їх заступників (що раніше частково координувалося з головою Верховного Суду). Такі рішення суттєво посилили залежність суддів від виконавчої влади через адміністративних керівників судів.

У результаті, як зазначають дослідники, реформа 2002 р. «різко збільшила можливості впливу Адміністрації Президента на судову систему». В контексті самоврядування це означало, що хоча ради суддів і з'їзди продовжували функціонувати, реальна кадрова влада змістилася до Вищої ради юстиції (де президентська і парламентська квоти забезпечували лояльну більшість) і до Президента як призначальника суддів і голів судів. Таким чином, на початок 2004 р. в українській судовій системі склалася суперечлива ситуація: формально рівень незалежності суддів і роль їх самоврядування зросли (ускладнено процедуру звільнення суддів, звужено коло суб'єктів дисциплінарних подань²³, діють самоврядні органи), але водночас адміністративний вплив влади не зменшився, а набув інших форм.

У цей період органи суддівського самоврядування намагалися протидіяти надмірній централізації впливу. Наприклад, після «реформи Медведчука» 2002 р. багато суддів висловлювали невдоволення посиленням ролі Адміністрації Президента. Частина

²⁰ Ярош С. Судова реформа в Україні: 2001-2010 роки...

²¹ Леськів С.П. Правовий статус суддівського самоврядування України...

²² Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41-45. Ст. 529. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>

²³ Ярош С. Судова реформа в Україні: 2001-2010 роки...

суддівського корпусу та опозиційних політиків об'єднали зусилля, що призвело до резонансних подій: у 2003 р. Верховний Суд оскаржив у Конституційному Суді положення закону про створення окремого Касаційного суду (який мав забрати частину повноважень ВСУ). Конституційний Суд у 2004 р. задовольнив це подання, визнавши неконституційними норми щодо Касаційного суду. Це розглядалося як перемога судової гілки влади у захисті своїх повноважень і, певною мірою, ролі суддівського самоврядування, адже у підготовці позиції Верховного Суду брали участь і представники Ради суддів.

Апогеєм протистояння судової влади та виконавчої стало вирішення Верховним Судом України спору про результати другого туру виборів Президента у грудні 2004 р., коли ВСУ, пославшись на принцип верховенства права, прийняв безпрецедентне рішення про необхідність переголосування (фактично вийшовши за межі буквального закону)²⁴. Ця подія різко підняла авторитет судової влади та продемонструвала потенціал її незалежності.

Період після «Помаранчевої революції»: лібералізація і нові виклики (2005–2010 рр.). Період президентства Віктора Ющенка (2005–2010) характеризувався певною лібералізацією ставлення влади до судів і зміцненням ролі суддівського самоврядування. Після 2004 р. нова політична влада декларувала курс на верховенство права та невтручання у діяльність судів. Хоч на практиці вплив на судову систему повністю не зник, він став менш системним і відкритим. У складі Вищої ради юстиції з'явилися представники різних політичних сил, що порушило монополію однієї влади на рішення цього органу. Ці зміни стимулювали реальний розвиток суддівського самоврядування як внутрішнього механізму стримувань і противаг у судовій гілці влади²⁵.

З'їзди суддів України у 2005, 2007, 2008 роках проходили в умовах відносно меншого тиску «згори» і більш вільної дискусії. Так, VII з'їзд суддів (листопад 2005 р.) обговорював проблеми фінансування судів і відкрито критикував уряд за неналежне бюджетне забезпечення правосуддя. VIII позачерговий з'їзд (червень–грудень 2007 р.) скликався через політичну кризу і розпуск парламенту – судді висловлювали занепокоєння з приводу тиску на Конституційний Суд та інші суди у цей період. Рада суддів України у 2006–2009 рр. прийняла низку принципових рішень, що мали на меті захистити суддів від політичного впливу. Наприклад, Рада реагувала на випадки, коли високопосадовці дозволяли собі публічно образливі висловлювання на адресу суддів або невиконання судових рішень, – приймалися звернення про недопустимість таких дій, які надсилались Президентові та Верховній Раді. Хоч ці заяви мали переважно декларативний характер, вони свідчили про зрілість суддівського корпусу, що прагнув консолідовано відстояти свою незалежність.

Водночас у другій половині 2000-х років судова система стала ареною політичної боротьби нової форми. Політичні сили почали змагатися за вплив на суди шляхом підтримки «лояльних» суддів чи груп суддів, використовуючи при цьому самі ж механізми самоврядування. Вищий адміністративний суд, наприклад, став об'єктом такого протистояння між урядом та опозицією у 2007–2008 рр., коли окремі рішення цього суду щодо виборів критикувалися як політично мотивовані. У складі Ради суддів і ВРЮ різні групи намагалися лобювати вигідні призначення. Це все вимагало від органів самоврядування більшої принципності та єдності. Показовим було рішення

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

Конституційного Суду України від 17 грудня 2009 р., яким за поданням 46 народних депутатів були скасовані ключові важелі президентського впливу на суди: КСУ визнав неконституційними положення, що надавали Президенту право призначати голів судів та їх заступників, а також призначати голову ДСА²⁶. Цим рішенням Президент фактично втрачав контроль за адміністративними посадами у судах. Хоча це сталося наприкінці каденції Ющенка, і наступна влада не змирилася з таким обмеженням, сам прецедент важливий: він виник значною мірою завдяки позиції суддівської спільноти, невдоволеної залежністю від голів судів. На короткий час (кілька місяців до середини 2010 р.) призначення голів судів перейшло під контроль самих суддівських органів (Ради суддів), що було перемогою суддівського самоврядування. Але невдовзі ситуація знов кардинально змінилася.

«Реформа Портнова»: Закон 2010 р. і реорганізація самоврядування. У 2010 р. зі зміною політичної влади (обрання Президентом В. Януковича) в Україні відбулася нова масштабна судова реформа, що істотно вплинула і на систему суддівського самоврядування. Було прийнято Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI, який набув чинності у серпні 2010 р. Цей закон (ініційований групою на чолі з радником Президента А. Портновим, через що неофіційно називався «реформою Портнова») декларував вдосконалення судової системи відповідно до європейських стандартів, але низка його норм викликала критику як внутрішніх експертів, так і Венеціанської комісії Ради Європи²⁷.

З точки зору суддівського самоврядування, реформа 2010 р. змінила структуру та порядок формування органів самоврядування. Зокрема, було скасовано конференції суддів областей і спеціалізованих судів як проміжну ланку – відтепер делегатів на З'їзд суддів України обирали безпосередньо збори суддів усіх судів країни (місцевих, апеляційних, вищих) за квотним принципом. Це означало відхід від раніше діючого принципу пропорційного представництва (коли від кожної області чи юрисдикції делегатів було пропорційно кількості суддів) до принципу більш рівномірного представництва судів. Така зміна, за офіційними поясненнями, була спрямована на «демократизацію» – мовляв, кожен суд незалежно від розміру отримує право делегувати свого представника. На практиці ж експерти зауважували, що новий порядок полегшував центральній владі контроль за обранням «потрібних» делегатів, оскільки легше впливати на збори у конкретному суді, ніж на велику конференцію суддів області²⁸.

Рада суддів України (PCY) згідно із законом 2010 р. продовжила функціонувати, але порядок її формування також змінився: якщо раніше склад Ради обирався З'їздом за принципом пропорційного представництва суддів різних спеціалізацій і рівнів, то після реформи склад PCY фактично визначався вже новим складом делегатів З'їзду, що контролювався більшістю, лояльною до влади. Крім того, Закон 2010 р. перерозподілив деякі повноваження: Рада суддів втратила вплив на призначення голів судів – цю функцію передали до Вищої ради юстиції (ВРЮ отримала право призначати та звільняти голів судів і їх заступників). Таким чином, одна з важливих перемог суддівського самоврядування 2009-

²⁶ Ibidem.

²⁷ Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України...

²⁸ Ярош С. Судова реформа в Україні: 2001–2010 роки...

2010 рр. (звільнення від диктату голови держави в питанні адміністративних посад) була нівельована – просто замість Президента ці рішення стала приймати Вища рада юстиції, де, як уже зазначалося, президентська та парламентська квоти забезпечували владі вирішальний вплив.

Щодо дисциплінарної відповідальності, закон 2010 р. ліквідував систему дисциплінарних комісій суддів при судах і передав функції дисциплінарного переслідування також Вищій раді юстиції. Це ще більше зосередило владу над суддівською кар'єрою в руках ВРЮ, члени якої не всі були суддями (і значна частина призначалися політичними органами). Представники суддівського самоврядування, зокрема Рада суддів України, критично оцінили такі новації, вбачаючи в них загрозу незалежності суддів. Проте в умовах політичної кон'юнктури 2010–2013 рр. голос Ради суддів був значною мірою проігнорований владою. Венеціанська комісія у своїх Висновках щодо реформ в Україні прямо вказувала, що надмірна кількість органів суддівського самоврядування з дублюючими функціями, передбачена законодавством, є неефективною, і водночас критикувала залежність цих органів від виконавчої влади²⁹. Така оцінка міжнародних експертів співпадала з поглядами частини українських суддів, які відзначали, що після 2010 р. система суддівського самоврядування формально спростилася (залишилися лише збори суддів на рівні кожного суду, З'їзд суддів України та єдина Рада суддів України³⁰), але реальна автономія суддів не зросла, а радше зменшилась через централізацію кадрових рішень у ВРЮ.

Х позачерговий З'їзд суддів України у вересні 2010 р. проходив уже за новими правилами і затвердив зміни, що відповідали ухваленому закону. Було обрано новий склад Ради суддів України, головою РСУ став суддя, лояльний до керівництва держави, – це також свідчило про зміну балансу всередині самоврядування. У 2011–2013 рр. Рада суддів, хоча формально і залишалася «вищим органом суддівського самоврядування між з'їздами», практично мало впливала на кадрову політику та більше зосереджувалась на внутрішньоорганізаційних питаннях (наприклад, затверджувала новий Регламент з'їзду суддів, обговорювала проблеми навантаження на суддів, етику тощо).

Таким чином, до кінця 2010 р. історія становлення органів суддівського самоврядування зробила своєрідне коло: від спонтанного самоврядування 1991 р., через поступове нормативне оформлення та розширення повноважень у 1990-х і ранніх 2000-х роках, до їх певного звуження та підпорядкування новим центрам впливу в 2010 р. Незважаючи на це, сама ідея суддівського самоврядування в Україні виявилася життєздатною. Протягом 1991–2010 рр. сформувалися сталі інститути – З'їзд суддів України та Рада суддів України – що продовжували представляти інтереси суддівського корпусу навіть у несприятливих умовах.

Вплив органів державної влади. Аналізуючи досвід 1991–2010 рр., слід відзначити постійний вплив на суддівське самоврядування з боку різних гілок влади. На початковому етапі (1990-ті рр.) цей вплив мав форму законодавчого регулювання (парламент визначав правила гри, часто обмежуючи самостійність судів) і виконавчого адміністрування (уряд і місцева влада контролювали фінанси та кадри судів). У 2000-х роках, особливо після

²⁹ Леськів С.Р. Правовий статус суддівського самоврядування України...

³⁰ Ibidem.

2002 р., вплив набув більш політизованого характеру через Вищу раду юстиції – всі президенти України, як показує практика, домагалися лояльної більшості у ВРЮ для контролю над призначеннями та покараннями суддів³¹. Президент Л. Кучма свого часу, за даними «плівок Мельниченка», грубо вимагав від губернаторів «приборкувати» нелояльних суддів, що відображає типове ставлення тієї доби. За президента В. Ющенка прями тиск зменшився, але у період політичних конфліктів 2007–2008 рр. мали місце укази, якими Президент намагався одноосібно звільняти суддів Конституційного Суду – явно поза межами повноважень (такі дії пізніше визнано незаконними). Це показало, що навіть демократично налаштована влада не гребувала втручанням у судову владу в кризових ситуаціях.

На тлі цього суддівське самоврядування часом ставало суб'єктом політичної гри: наприклад, у 2008 р. позачерговий з'їзд суддів збирався під впливом однієї з політичних сил, що прагнула замінити неугодних членів ВРЮ. Такі факти підривали авторитет самоврядування, але й засвідчили його значення – політики розуміли, що через рішення з'їзду чи ради суддів можна легітимізувати потрібні зміни. У підсумку, попри всі зигзаги політичного впливу, інститути суддівського самоврядування в зазначений період залишалися постійним елементом судової системи, хоча ступінь їх реальної автономії коливався. Самоврядування стало тим майданчиком, де судді могли колективно артикулювати свої вимоги і звертатися до влади від імені всього корпусу, – навіть якщо влада не завжди реагувала належно, голос суддів звучав.

Висновки. Становлення органів суддівського самоврядування в Україні у 1991–2010 рр. пройшло кілька чітких етапів, тісно пов'язаних із загальними процесами державотворення та судово-правових реформ.

Перший етап (початок 1990-х рр.) – зародження самоврядування після здобуття незалежності. Судді, успадкувавши радянську систему, вперше провели всеукраїнський з'їзд (1991) і створили представницьку Раду суддів, заклавши основи корпоративної єдності. Законодавчі реформи 1992–1994 рр. надали цим ініціативам правового статусу: закон 1994 р. закріпив структуру органів (збори, конференції, з'їзд, ради суддів), що стало важливим кроком до інституціоналізації незалежності судової влади.

Другий етап (середина – кінець 1990-х рр.) – конституційне утвердження й організаційний розвиток. Ухвалення Конституції 1996 р. створило конституційні гарантії незалежності суддів і призвело до появи Вищої ради юстиції як нової ланки в системі, покликаної, серед іншого, залучати суддівське самоврядування до формування суддівського корпусу. В цей час проведено перші регулярні з'їзди суддів, запущено механізми обрання членів ВРЮ від з'їзду, активізувалася діяльність Ради суддів України. Однак органи суддівського самоврядування ще залежали від держави організаційно та фінансово, що стримувало їх вплив.

Третій етап (початок 2000-х рр.) – розширення повноважень на фоні судової реформи 2002 р. «Мала судова реформа» 2001–2002 рр. одночасно посилила й обмежила самоврядування. З одного боку, закон 2002 р. підтвердив й укріпив роль з'їзду та Ради суддів, започаткував Державну судову адміністрацію для підтримки судів (частково

³¹ Ярош С. Судова реформа в Україні: 2001–2010 роки...

підконтрольну Раді суддів). З іншого боку, концентрація кадрових рішень у руках Президента та Вищої ради юстиції значно підвищила зовнішній вплив на суддівський корпус. Роль рад суддів регіонального рівня, хоч і існували, залишалася допоміжною і в деяких аспектах дублювала функції конференцій, що пізніше піддавалося критиці.

Четвертий етап (2005-2010) – відносна лібералізація і наступна централізація. Після 2004 р. суддівське самоврядування скористалося послабленням тиску з боку виконавчої влади: З'їзди суддів почали сміливіше заявляти про проблеми, Рада суддів публічно відстоювала незалежність суддів. Це сприяло зростанню самосвідомості суддівського корпусу як окремої влади. Водночас політична турбулентність зробила судову систему полем для боротьби, що проявилось й у змаганні за вплив на органи самоврядування. Кульмінацією попереднього періоду стало прийняття реформаторського, але суперечливого закону 2010 р., який реорганізував систему самоврядування, спростивши її структуру (скасування конференцій на користь прямих зборів) і водночас поставивши ключові рішення під контроль Вищої ради юстиції та лояльної більшості на з'їздах. У результаті суддівське самоврядування у 2010 р. формально продовжувало існувати – З'їзд суддів і Рада суддів діяли – але їхня спроможність протистояти тиску влади була суттєво послаблена.

Таким чином, у період 1991-2010 рр. органи суддівського самоврядування перетворилися з неформальних зібрань ентузіастів на невід'ємну частину судової системи, закріплену в законодавстві. Вони пройшли шлях від множинних рівнів (збори – конференції – з'їзд – ради всіх рівнів) до більш централізованої моделі (збори суддів судів – єдиний з'їзд – Рада суддів України) залежно від бачення реформаторами ефективності цієї системи. Політичний контекст істотно впливав на їх розвиток: у більш демократичні періоди суддівське самоврядування проявляло ініціативність й отримувало підтримку (як-от у 2005-2006 рр.), тоді як при зростанні авторитарних тенденцій його роль нівелювалася чи контролювалася «згори» (як після 2010 р.). Органи державної влади, особливо виконавча та законодавча, протягом усього періоду намагалися зберегти свій вплив на кадрові й організаційні питання судів, через що суддівське самоврядування не змогло повною мірою стати автономним «гарантом» незалежності суддів.

Водночас, попри всі перепони, саме існування структури самоврядування дало суддівському корпусу механізми колективного голосу. На з'їздах суддів вироблялися етичні стандарти та позиція суддівської спільноти з актуальних питань³², ради суддів займалися захистом соціальних прав суддів, реагували на випадки тиску. У подальші роки після 2010 р., ці органи відіграватимуть помітну роль у наступних етапах судової реформи, прагнучи відновити та посилити гарантії суддівської незалежності.

Досвід 1991-2010 рр. показав, що без активної позиції самих суддів та їх самоврядних інституцій будь-які проголошені законом гарантії можуть залишитися деклараціями. Тож історія становлення суддівського самоврядування в Україні є важливим уроком: справжня незалежність судової влади досягається не лише через закони, але й через здатність суддівського корпусу бути єдиним у захисті своїх повноважень і принципів справедливого правосуддя.

³² З'їзд суддів України. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://bit.ly/4hX3JLt>

Taras Onyshchenko, Yurii Perha

The History of the Formation of Judicial Self-Government Bodies in Ukraine (1991-2010)

Abstract: The article provides a comprehensive historical and legal analysis of the formation and evolution of judicial self-government bodies in Ukraine during the first two decades of its independence (1991-2010). The study traces this process through several distinct stages, beginning with the spontaneous emergence of self-organization initiatives by the judiciary immediately after 1991, which led to the first Congress of Judges and the creation of the Council of Judges of Ukraine. The institutionalization phase (1994-1996) is examined, marked by the adoption of the special Law 'On Bodies of Judicial Self-Government' and the enshrinement of judicial independence in the 1996 Constitution, which also established the High Council of Justice as a key body for judicial governance.

The paper further analyzes the contradictory period of the early 2000s, when the so-called 'small judicial reform' of 2002 formally expanded the powers of self-government bodies but simultaneously strengthened the influence of the executive branch, particularly the President, over judicial appointments and administrative leadership in courts. The subsequent period of liberalization after the 'Orange Revolution' (2005-2009) is highlighted, showing how judicial self-government bodies became more assertive in defending their independence against political pressure, culminating in a Constitutional Court decision that limited presidential control over the appointment of court chairpersons.

Finally, the article scrutinizes the major reorganization brought about by the judicial reform of 2010. This reform simplified the structure of self-government by eliminating regional conferences but recentralized crucial decision-making powers, especially regarding judicial careers and appointments, within the High Council of Justice, which was susceptible to political influence. The study concludes that throughout this period, judicial self-government evolved from informal associations into an integral, legally defined component of the judicial system, though its actual autonomy constantly fluctuated depending on the prevailing political context and the persistent efforts of other branches of government to maintain control over the judiciary.

Keywords: judicial self-government, Congress of Judges of Ukraine, Council of Judges of Ukraine, conference of judges, High Council of Justice, judicial reform, independence of the judiciary