

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

## CERTAIN ISSUES OF THE LEGAL STATUS OF THE SUPREME COUNCIL OF JUSTICE

Комзюк В.Т., д.ю.н., доцент,  
професор кафедри державно-правових дисциплін

*Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького*

Стаття присвячена окремим питанням правового статусу Вищої ради правосуддя, що є важливим органом у сфері правосуддя. Розглядаються різні думки науковців щодо визначення поняття правового статусу державного органу, його основних елементів і на основі узагальнення позицій більшості вчених щодо цього питання пропонується під правовим статусом Вищої ради правосуддя розуміти її місце серед інших органів держави та встановлену правовими нормами сукупність повноважень, завдань і функцій, а також її відповідальність та гарантії діяльності. У статті не досліджується ґрунтовно все, що утворює правовий статус Вищої ради правосуддя, а розглядаються лише окремі важливі аспекти її статусу. Встановлено, що правовий статус Вищої ради правосуддя визначається статтею 131 Конституції України, законами України «Про Вищу раду правосуддя» та «Про судоустрій і статус суддів». Акцентовано, що найбільше заперечень викликає визначення у Законі Вищої ради правосуддя органом суддівського врядування (хоча Конституцією цього і не передбачено), ми ж вважаємо, що це повинен бути орган забезпечення правосуддя і домінувати в ньому повинні не судді, а представники народу як єдиного джерела влади в Україні. Ми не погоджуємося з думкою окремих науковців щодо тотожності понять «суддівське врядування» і «суддівське самоврядування», а підтримуємо позицію, що термін «врядування» є досить спірним і не має остаточного загальноновизнаного тлумачення і нормативного визначення, на відміну від поняття «суддівського самоврядування», яке у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» визначається як «самостійне колективне вирішення питань внутрішньої діяльності судів суддями» і яке, на відміну від суддівського врядування, здійснюють органи, що формуються виключно суддями. Доведено, що Вища рада правосуддя не є органом державної влади, як це закріплено в Законі, оскільки не відноситься до жодної з гілок державної влади, а є державним органом, відповідно до повноважень її можна вважати органом публічної адміністрації у сфері правосуддя. Запропоновано змінити і саму назву цього органу, який, виходячи з його статусу і повноважень, доречно було б назвати «Вища рада забезпечення правосуддя».

**Ключові слова:** правовий статус, Вища рада правосуддя, державна влада, суддівське врядування, правосуддя.

This article is devoted to certain issues of the legal status of the Supreme Council of Justice, which is an important body in the field of justice. Different opinions of scholars on the definition of the legal status of a state body, its main elements and based on the generalization of the positions of most scholars on this issue are proposed under the legal status of the Supreme Council of Justice to understand its place among other state bodies, set authorities, objectives and functions established by legal norms, as well as its liability and performance guarantees. The proposed article does not thoroughly examine everything that forms the legal status of the Supreme Council of Justice, and considers only some important aspects of its status. It is established that the legal status of the Supreme Council of Justice is determined by Article 131 of the Constitution of Ukraine, the laws of Ukraine "On the Supreme Council of Justice" and "On the Judiciary and the Status of Judges". It is emphasized that most of the objections are caused by the definition in the Law of the Supreme Council of Justice as a body of judicial governance (although the Constitution does not provide for this), but we believe that it should be a body of justice and should be dominated not by judges, but by the representatives of the people as the only source of power in Ukraine. We do not agree with the opinion of some scholars on the identity of the concept of "judicial governance" and "judicial self-governance", but support the position that the term "governance" is quite controversial and has not found its final generally accepted interpretation and normative definition, in contrast to the concept of "judicial self-governance", which in the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" is defined as "independent collective resolution of issues of internal activity of courts by judges" and which, in contrast to judicial governance, is carried out by bodies formed exclusively by judges. It is proved that the Supreme Council of Justice is not a body of state power, as enshrined in the Law, as it does not belong to any branch of state power, but is a state body, according to its powers it can be considered a body of public administration in the field of justice. It is proposed to change the very name of this body, which, based on its status and powers, it would be appropriate to call the "Supreme Council of Justice Securement".

**Key words:** legal status, Supreme Council of Justice, state power, judicial governance, justice.

**Актуальність теми.** Вища рада правосуддя (далі – ВРП) є дуже важливим органом у сфері правосуддя, котрий наділений Конституцією України та законами широкими повноваженнями, що мають визначальний вплив на організацію і функціонування судової влади, формування високопрофесійного і добросовісного суддівського корпусу, дотримання принципів правосуддя, відповідальності суддів і прокурорів, тому дослідження всіх аспектів правового статусу цього органу з метою його вдосконалення і чіткого закріплення в законодавстві України завжди є актуальним і потребує постійної уваги науковців.

Дослідженню актуальних питань функціонування Вищої ради правосуддя (або Вищої ради юстиції, на зміну якій прийшла ВРП), присвячували свої праці окремі науковці, хоча не можна сказати, що ця тема завжди була в центрі уваги дослідників. Серед тих, хто розглядав питання правового статусу ВРП або Вищої ради юстиції, слід назвати О.В. Гончаренка, Р.В. Ігоніна, В.М. Колесниченка, О.С. Коробку, В.В. Молдована, О.Б. Росоляка, С.М. Тимченка, С.О. Халока, які присвятили свої праці тим чи іншим питанням діяльності ВРП, але і нині ця проблематика є досить актуальною.

**Мета статті** – дослідити і розкрити окремі питання правового статусу Вищої ради правосуддя як важливого державного органу, оскільки деякі питання право-

вого статусу Вищої ради правосуддя як відносно нового органу в системі органів забезпечення правосуддя сьогодні є недостатньо дослідженими та потребують додаткових зусиль науковців, бо законодавчо закріплений статус цього органу, на нашу думку, не зовсім відповідає усталеним поняттям про державну владу, вимогам забезпечення інтересів суспільства і держави.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи правовий статус, варто уточнити, що ми розуміємо під цим поняттям. Слід сказати, що у перекладі з латинської мови термін «status» означає положення, становище у якійсь системі, структурі, ієрархії. Це поняття нині є достатньо дослідженим, і ми не будемо детально його розглядати у цій статті, хоча варто навести думки відомих науковців щодо його визначення. Так, у політичному енциклопедичному словнику правовий статус визначається як «сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичне положення особи, державного органу або міжнародної організації; комплексний показник положення певної спільності, групи або індивідуї у соціальній системі, один із найважливіших параметрів соціальної стратифікації» [1, с. 400]. Цікавою і багатозначною є думка Б.М. Лазарева, який, досліджуючи поняття правового статусу державного органу, зазначав, що «його встановлення передбачає надання відповіді на такі запитання: 1) до якого виду

він належить за основним змістом своєї діяльності: орган державної влади, орган державного управління, суд, орган прокуратури, арбітраж; 2) хто його утворює, реорганізує, ліквідує, формує особовий склад; 3) кому він підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, перед ким відповідальний, хто може змінювати, призупиняти, скасовувати, опротестовувати його акти; 4) хто йому підпорядкований, підзвітний, підконтрольний, чії акти він може скасовувати, змінювати, призупиняти; 5) якою є юридична сила актів цього органу, яке офіційне найменування цих актів; 6) якою є компетенція органу; 7) якими державними символами він може користуватись; 8) якими є джерела його фінансування» [2, с. 11–12]. А.М. Куліш у структурі правового статусу державного органу виділяє такі елементи: 1) офіційне найменування органу, його атрибути, порядок застосування структури органу (штатний розклад); 2) мета і завдання органу, його компетенцію, правові акти управління; 3) порядок фінансування органу і його характеристика як юридичної особи; 4) підпорядкованість, підзвітність і відповідальність органу, а також гарантії його діяльності [3, с. 96]. Можна навести думки і ще багатьох науковців із приводу розглядуваного питання, але сказане загалом відображає позицію більшості вчених щодо поняття правового статусу.

Таким чином, можна зробити висновок, що правовий статус державного органу науковцями розкривається по-різному й охоплює широкий спектр елементів, що його складають, серед яких місце державного органу серед інших органів держави, його повноваження, компетенція, порядок створення, порядок діяльності, юридична сила нормативно-правових актів, гарантії його діяльності та його відповідальність тощо. Отже, враховуючи думки більшості вчених щодо основних складових правового статусу державного органу, під правовим статусом Вищої ради правосуддя ми розуміємо її місце серед інших органів держави та встановлену правовими нормами сукупність повноважень, завдань і функцій, а також її відповідальність і гарантії діяльності. Ми не будемо ґрунтовно досліджувати все, що утворює правовий статус ВРП, а розглянемо лише окремі важливі аспекти її статусу.

Правовий статус ВРП визначається статтею 131 Конституції України [4], законами України «Про Вищу раду правосуддя» (далі – Закон) [5] та «Про судоустрій і статус суддів» [6]. Згідно з ч. 1 статті 1 Закону «Про Вищу раду правосуддя», «Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики у діяльності суддів і прокурорів» [5]. Слід сказати, що ВРП прийшла на зміну Вищій раді юстиції, що діяла в системі судоустрою України, правовий статус якої був подібним до статусу ВРП і також визначався статтею 131 Конституції, яка згідно закону України від 02 червня 2016 р. «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [7] була прийнята в новій редакції, і замість Вищої ради юстиції було утворено Вищу раду правосуддя, яку Конституція України і Закон «Про Вищу раду правосуддя» наділили значно ширшими повноваженнями, ніж попередній орган. Ми вважаємо, що багато з цих змін і повноважень були пролоббовані суддівським корпусом і не пішли на користь суспільству і державі, а дозволили суддям фактично узурпувати державну владу, оскільки, якщо проаналізувати її склад і порядок формування згідно Закону, то тут домінують судді, які, згідно повноважень цього органу, і вирішують питання призначення суддів на посади, звільнення їх з посад, притягнення до дисциплінарної відповідальності, надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом тощо.

Основні повноваження ВРП, що є основою її правового статусу, визначаються Конституцією України, ці

повноваження надзвичайно розширені у Законі України «Про Вищу раду правосуддя», що також викликає певні питання щодо доцільності такого розширення і створення загрози узурпації влади певними особами. Стаття 131 Конституції України до повноважень ВРП відносить:

- 1) вносить подання про призначення судді на посаду;
- 2) ухвалює рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності;
- 3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;
- 4) ухвалює рішення про звільнення судді з посади;
- 5) надає згоду на затримання судді чи утримання його під вартою;
- 6) ухвалює рішення про тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя;
- 7) вживає заходів щодо забезпечення незалежності суддів;
- 8) ухвалює рішення про переведення судді з одного суду до іншого;
- 9) здійснює інші повноваження, визначені цією Конституцією та законами України [4].

Найбільше заперечень викликає визначення у Законі Вищої ради правосуддя органом суддівського врядування (хоча Конституцією цього і не передбачено), ми ж вважаємо, що це повинен бути орган забезпечення правосуддя і домінувати у ньому повинні не судді, а представники народу як «єдиного джерела влади в Україні» згідно з ч. 1 статті 5 Конституції України [4], які забезпечуватимуть, перш за все, не інтереси суддів, що ми маємо на сьогодні, а інтереси народу, всього суспільства і держави. Варто акцентувати також на тому, що при визначенні правового статусу ВРП законодавець вживає новий, раніше не застосовуваний у законодавстві термін «суддівське врядування», при цьому ніде не розкриваючи його змісту, що дало підстави окремим науковцям ототожнювати це поняття з суддівським самоврядуванням. Так, О.Б. Росоляк вказує, що «відповідно до статті 130-1 Конституції України, для захисту професійних інтересів суддів і вирішення питань внутрішньої діяльності судів згідно із законом діє суддівське самоврядування, яке представлено спеціальним органом – Вищою радою правосуддя» [8, с. 65]. Ми не можемо погодитися з такою думкою, оскільки в даній статті немає положення, яке визначає Вищу раду правосуддя як спеціальний орган, що представляє суддівське самоврядування, і не вважаємо поняття «суддівське врядування» і «суддівське самоврядування» тотожними, а погоджуємося з думкою деяких науковців, що термін «врядування» є досить спірним та не має остаточного загальноновизнаного тлумачення і нормативного визначення, на відміну від поняття «суддівського самоврядування», яке у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» визначається як «самостійне колективне вирішення питань внутрішньої діяльності судів суддями» [6]. Тлумачні словники не визначають чітко зміст та значення терміна «врядування», існує трактування цього терміна як застарілого аналогу до «орган правління» або «дій з розпорядження чи виконання службових обов'язків» [9, с. 484]. Виходячи з положень ч. 1 статті 1 Закону, що Вища рада правосуддя «діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів» [5], можна визначити, що цільовим призначенням суддівського врядування є створення та забезпечення для органів судової влади таких умов функціонування, при яких їх діяльність буде відповідальною, підзвітною суспільству та з дотриманням норм Конституції і законів України, а судді відповідатимуть високим вимогам професійної підготовки, етики та доброчесності. На практиці ж цього не сталося, і ВРП внаслідок «суддівського врядування» перетворилася на залежний від суддів

орган, який часто покриває ганебні вчинки суддів, діяльність багатьох з яких не сумісна зі статусом судді і становить загрозу національній безпеці України (деякі суди в народі навіть влучно характеризують як «вовчі суди»), а діяльність самої ВРП подекуди є перешкодою для реформування судової системи та забезпечення ефективності здійснення справедливого правосуддя.

Викликає запитання і положення Закону, що ВРП є органом державної влади, оскільки згідно зі статтею 6 Конституції «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [4]. Окремі науковці дотримуються думки, що ВРП є органом судової влади, бо реалізує свої повноваження у сфері правосуддя і її статус закріплений у розділі «Правосуддя» Конституції України, хоча ми вважаємо, що необхідно зважати на те, що ВРП не здійснює правосуддя, через яке і реалізується судова влада (за статтею 124 Конституції України, «правосуддя в Україні здійснюють виключно суди» [4]), а відповідно до статті 1 Закону «Про судоустрій і статус суддів», яка присвячена судовій владі, «судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур» [6], тобто про ВРП тут не йдеться. Тому вважаємо слушною думку В. Молдована, котрий, досліджуючи правовий статус Вищої ради юстиції (яка, як було сказано вище, виконувала фактично ті самі функції, що і ВРП, остання прийшла на зміну Вищій раді юстиції з більш широкими повноваженнями), зазначав, що «Вища рада юстиції не є органом судової влади, а здійснює фактично функції щодо нагляду за дотриманням суддями присяги, керує процесом їх призначення та звільнення, може самостійно накладати та скасовувати дисциплінарні стягнення» [10, с. 138]. Враховуючи характер повноважень ВРП, які є по суті організаційними, управлінськими, а також контрольно-наглядними і кадровими, цей орган більше тяжіє до органів виконавчої влади, хоча ні Конституцією, ні законами України ВРП не віднесена до системи органів виконавчої влади, тому і не є таким. ВРП не може бути також і органом законодавчої влади, тому, що згідно статті 75 Конституції України, «єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України» [4]. Таким чином, ВРП не можна віднести до жодної з гілок державної влади, хоча вона і визначена Законом «органом державної влади», тому потрібно внести зміни до Закону в цій частині і замість словосполучення «органом державної влади» закріпити «державним органом», тоді це буде відповідати її статусу. Загалом же можна констатувати, що ВРП, очевидно, є органом публічної адміністрації у сфері правосуддя, яка в цій сфері здійснює адміністративно-управлінські функції, спрямовані на забезпечення ефективності правосуддя, його здійснення на засадах верховенства права, законності, справедливості і доброчесності. Підтвердженням цьому є і думка О. Гончаренка,

котрий досліджував правовий статус Вищої ради юстиції (на зміну якій, як було сказано, і прийшла ВРП), що «Вища рада юстиції є конституційним, адміністративним, самоврядним, незалежним та колегіальним державним органом управління...» [11, с. 20]. Тому і визначати її статус як органу суддівського врядування, на нашу думку, немає підстав і недоречно, оскільки це тягне узурпацію суддями державної влади у сфері правосуддя, виникнення конфлікту інтересів і корупційних ризиків, коли самі судді, домінуючи у ВРП, вирішують питання призначення суддів на посади і звільнення їх з посад, дисциплінарної відповідальності суддів, їх затримання і арешту тощо. ВРП повинна бути органом забезпечення правосуддя і формувати її повинні не переважно самі судді, як зараз, а пропорційно всі гілки державної влади та Президент України, а також представники органів місцевого самоврядування, юридичної наукової спільноти та адвокатури. Враховуючи, що повноваження ВРП є фактично адміністративно-управлінськими, особливо важливо забезпечити наявність у складі цього органу представників органів виконавчої влади, яка має управлінську спрямованість, і яких повинен призначати Кабінет Міністрів України, але на сьогодні такі повністю відсутні у складі ВРП, а Кабмін не бере участі у її формуванні (хоча раніше, коли діяла Вища рада юстиції, до її складу за посадою входив Міністр юстиції України). Те ж саме стосується і представників органів місцевого самоврядування, які найбільш наближені до народу і безпосередньо здійснюють народовладдя, але не мають жодного впливу на діяльність такого важливого органу, як ВРП.

Виходячи з вищесказаного, викликає заперечення і сама назва «Вища рада правосуддя» щодо органу, який правосуддя не здійснює і незрозуміло, як цей орган може бути чимось вищим щодо правосуддя, яке згідно з Конституцією України здійснюється виключно судами, що є незалежними при здійсненні правосуддя. Ми вважаємо, що даний орган можна було би назвати «Вища рада забезпечення правосуддя», тоді це відповідало б її статусу і змісту конституційних та інших основних повноважень.

**Висновки.** Підсумовуючи, можна констатувати, що Вища рада правосуддя не є органом державної влади, як це закріплено в Законі, оскільки не належить до жодної з гілок державної влади, а є державним органом, відповідно до повноважень її можна вважати органом публічної адміністрації у сфері правосуддя, і вона повинна бути не органом суддівського врядування, а органом забезпечення правосуддя, домінувати тут повинні представники народу, формувати його мають переважно всенародно обраний Глава держави, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, представники органів місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють народовладдя, й адвокати та представники юридичної наукової спільноти, а не переважно судді та прокурори, як нині.

Потребує зміни і сама назва цього органу, котрий, виходячи з його статусу і повноважень, доречно було б назвати «Вища рада забезпечення правосуддя».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Політичний енциклопедичний словник / за ред. Ю.М. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. Київ, 1997. 512 с.
2. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. Москва, 1972. 280 с.
3. Купіш А.М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України : монографія у 2 ч. 1. Суми, 2007. 222 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.11.2021).
5. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#top> (дата звернення: 15.11.2021).
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 15.11.2021).
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text> (дата звернення: 15.11.2021).
8. Росоляк О.Б. Правовий статус Вищої ради правосуддя в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект. *Південно-український правничий часопис*. 2019. № 4. С. 65–69.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Том 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін. Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Львів, 2011. 630 с.
10. Молдован В.В. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навчальний посібник. Київ, 2002.
11. Гончаренко О.В. Вища рада юстиції: питання статусу і повноважень. *Право України*. 2006. № 2. С. 17–20.