

**Кобзєва Т.А.,**  
доктор юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

**Рожков С.В.,**  
студент Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

УДК 347.99

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.4.40>

## ПИТАННЯ СТАТУСУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

**Постановка проблеми.** Незважаючи на проведено судову реформу і реорганізації Вищої ради юстиції (далі – ВРЮ), залишається невирішеним питання статусу Вищої ради правосуддя (далі – ВРП) у системі правосуддя. Це особливий орган системи правосуддя, який здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів і, у зв'язку із цим, виконує щодо останніх деякі функції, притаманні судам загальної юрисдикції. Визначення статусу ВРП, вирішення проблем її діяльності – важливі завдання, оскільки це єдиний орган, здатний накладати дисциплінарні стягнення на суддів. Судова реформа вирішила низку проблем щодо діяльності ВРП, але залишаються питання здійснення цим органом правосуддя і, як наслідок, надання йому статусу суду. Проблема статусу ВРП є актуальною, оскільки сьогодні деякі науковці вважають цей орган квазісудовим. Невизначеність щодо статусу веде до проблем у діяльності органу. ВРП є одним із головних органів у системі правосуддя, водночас не визначено питання здійснення правосуддя та проблемну систему оскаржень, що недопустимо для органу, який формує суддівський корпус і стежить за його діяльністю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему, схожу із дослідженою в науковій статті, вивчали деякі автори, зокрема: В. Веремко, Є. Білокур, О. Татаров, В. Гацелюк, Л. Симишицький, Л. Луць та ін.

**Мета статті** – дослідження ВРП у статусі квазісудового органу та виявлення проблем, пов'язаних із таким статусом.

**Виклад основного матеріалу.** Вищу раду правосуддя створено у процесі судової реформи шляхом реорганізації Вищої ради юстиції. За Законом України «Про Вищу раду правосуддя» [1], 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 добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Таке

визначення даного органу має деякі відмінності порівняно з визначенням ВРЮ. У Законі «Про Вищу раду юстиції» [2] зазначено, що Вища рада юстиції є колегіальним, постійно діючим, незалежним органом, відповідальним за формування незалежного високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за ухвалення рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та в межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність. Визначення ВРЮ містить вказівку на здійснення правосуддя, яка відсутня в редакції нового Закону.

У Конституції зазначено, що правосуддя можуть здійснювати лише суди, але саме поняття «правосуддя» відсутнє в українському законодавстві [3]. В. Гацелюк прямо вказує на те, що члени ВРП не є особами, які здійснюють правосуддя, роблячи такий висновок з визначення ВРП [4, с. 58]. Для здійснення правосуддя необхідний статус суду.

Фактично ВРП і суд – схожі органи. На підтвердження варто звернутися до ознак суду.

Основними ознаками суду можна назвати такі: здійснення правосуддя; захист гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина; діяльність, чітко регламентована процесуальними нормами. Процесуальні норми встановлюють порядок розгляду справ і слугують інструментом захисту прав та законних інтересів учасників судового процесу; правозастосовчий характер діяльності. Винесення рішення в конкретній справі по суті означає застосування норм матеріального права; виконання рішень суду забезпечується державою. У державі існують органи, до обов'язків яких входить виконання рішень суду. Це такі органи, як: виконавчі служби, правоохоронні органи, адміністрації підприємств, установ, організацій та інші; незалежність суду. Суд здійснює свою діяльність без втручання представників виконавчої, законодавчої влади чи будь-яких інших суб'єктів.

Отже, ознаки суду нагадують по суті ознаки Вищої ради правосуддя, особливо якщо вважати, що остання все ж здійснює правосуддя. З іншого боку, варто зазначити явно відмінні ознаки ВРП і судів.

По-перше, Вища рада правосуддя має особливих суб'єктів, щодо яких розглядає справи, це судді та прокурори.

По-друге, окрім розгляду справ по суті, ВРП має й інші повноваження, серед яких: участь у формуванні високопрофесійного суддівського корпусу, затвердження бюджетних видатків між судами та нормативів забезпечення судів, надання консультативних висновків щодо законопроектів, які стосуються утворення, реорганізації та ліквідації судів тощо.

По-третє, особливі категорії справ, які перебувають на розгляді, а саме справи щодо дисциплінарних проступків, несумісності та виконання деяких функцій слідчого судді. Однією з функцій Вищої ради правосуддя у статусі слідчого судді є функція застосування заходу забезпечення, а саме відсторонення. Це процесуальне рішення фактично підпадає під загальні правила ст. 132 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК). Можна виділити такі правила: перевірка наявності обгрунтованої підозри щодо вчинення кримінального правопорушення такого ступеня тяжкості, що може бути підставою для застосування заходів забезпечення; оцінка рівня відповідності потреб досудового розслідування такому ступеню втручання у права та свободи судді; встановлення можливості виконання завдання, для чого Генеральний прокурор або його заступник звертається з відповідним клопотанням [5]. Узагалі рішення про відсторонення судді має складну правову природу і, оскільки по своїй суті є процесуальним рішенням, дає підстави говорити про Вищу раду правосуддя у статусі слідчого судді.

По-четверте, особлива система оскарження рішень. З аналізу положень законодавства можна дійти висновку, що ВРП має своєрідну триланкову систему оскарження. Перша інстанція – це засідання Дисциплінарної палати. Саме Дисциплінарна палата, яка має складатися не менше ніж із чотирьох членів ВРП, розглядає скаргу на дії судді в разі підозри наявності в його діях дисциплінарного проступку. Другою інстанцією виступає ВРП, окрім тих її членів, які ухвалили рішення у складі Дисциплінарної палати. Варто зазначити, що судді мають більше можливостей щодо оскарження рішень Дисциплінарної палати, ніж скажчик, адже скажчик спершу має отримати дозвіл від самої Дисциплінарної палати, тобто остання має добровільно поставити під сумнів власне рішення. Фактично розгляд скарги у складі ВРП відрізняється від розгляду Дисциплінарною палатою лише кількістю членів ВРП. Третя інстанція – це Верховний Суд. Рішення ВРП також може бути оскаржене, але підстави для оскарження в такому разі значно обмежені. У ст. 52 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» визначено такі підстави: 1) склад Вищої ради правосуддя, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; 2) рішення не підписано будь-ким зі складу членів Вищої ради правосуддя, які брали участь у його ухваленні; 3) суддя не був належним чином повідомлений про засідання Вищої ради пра-

восуддя; 4) рішення не містить посилань на визначені законом підстави дисциплінарної відповідальності судді та мотиви, з яких Вища рада правосуддя дійшла відповідних висновків. Тобто жодна підстава не дає змоги оскарження у зв'язку з несправедливістю рішення. Рішення ВРП є остаточним і підлягає оскарженню лише в разі порушення процедурних питань останньою.

Також варто зазначити, що ВРП, на відміну від суду, може позбавити деякі категорії громадян права на звернення зі скаргою. Ідеться не про недієздатних осіб, а про тих, які зловживали таким правом. За ч. 8 ст. 107 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [6], ВРП має право не розглядати впродовж року скарги особи, яка неодноразово подавала безпідставні скарги. Хоча це можна вважати прямим порушенням ст. 40 Конституції [3], за якою державний орган має розглянути скаргу громадянина, стаття вийняткові не передбачає, але в Законі така можливість залишається.

Отже, у деякому сенсі Вищу раду правосуддя також можна назвати судом, хоча й з деякими відмінностями. Надання цьому органу своєрідного статусу «дисциплінарного суду для суддів» могло б вирішити питання про доцільність розміщення в Конституції положення про даний орган у розділі «Правосуддя», що, у свою чергу, дозволило б називати ВРП судом.

Звісно, ВРП не можна назвати судом у класичному розумінні. На цей орган покладено низку функцій як на орган, що вирішує широкий обсяг питань у всій системі правосуддя. Такі питання стосуються бюджетного забезпечення судової системи загалом, кадрового забезпечення, взаємодії судової влади із двома іншими гілками влади тощо. З такого погляду звичайні суди є органами, які виконують значно вужче коло завдань.

Отже, ВРП є органом у системі правосуддя, який здійснює деякі функції суду, але сам не є судом. Із цього постає питання про статус ВРП як квазісудового органу. Л. Луць визначає квазісудові органи як спеціалізовані органи, що мають такий же склад, формування та повноваження, що і спеціалізовані суди, але відрізняються низкою процесуальних моментів (відсутність змагальності і гласності) [7]. Є. Білокур щодо цього зазначає, що коли адміністративний орган, який розглядає дисциплінарне провадження, забезпечує гарантії ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, то діє як суд, і подальший судовий контроль застосовується в обмеженому обсязі [8]. Про ВРП як квазісудовий орган згадує і В. Веремко, вказуючи на те, що автори проекту закону виходили з того, що ВРП є певним квазісудовим органом [9, с. 2]. Європейський суд з прав людини також вказує на виконання ВРП деяких функцій суду. У справі «Олександр Волков проти України» прямо зазначено, що «нічого не заважає назвати судом конкретний національний орган, який не входить до судової системи» [10].

Якщо вважати, що ВРП є своєрідним квазісудовим органом, отже, має спільні ознаки із судом, то

варто зазначити важливу відмінність цих органів. ВРП фактично єдиний орган, здатний розглядати дисциплінарні скарги щодо суддів, водночас не має досконалої системи оскаржень своїх рішень. Як зазначалося вище, оскарження рішень ВРП можливе лише із процедурних питань, що, очевидно, не можна вважати повноцінною можливістю здійснення права на оскарження. Виходячи із цього, рішення ВРП є остаточним і безповоротним, за рідкими винятком. Оскарження рішень Дисциплінарних палат також не можна назвати досконалим, бо скарги має право на оскарження лише з дозволу самої Дисциплінарної палати, тобто не має його зовсім, якщо остання не поставить під сумнів власне рішення. Отже, перша інстанція відразу стає останньою за неможливістю оскарження, усі дії щодо притягнення до відповідальності суддів зосереджуються в одному органі. Можливо, варто надати Верховному Суду право розглядати не лише процедурні скарги, а й, як можна встановити обґрунтованість і законність рішення «квазісуду», якщо Верховний Суд не розгляне факти та питання права [9, с. 3]?

**Висновки.** У підсумку можна дійти висновку, що питання статусу ВРП залишається відкритим. Загалом можна сказати, що є низка підстав уважати ВРП квазісудом. Неодноразово згадувалося про статус квазісуду щодо ВРП, подібність деяких функцій із функціями суду. Головними особливостями ВРП, на відміну від судів загальної юрисдикції, є особливі категорії справ, тобто дисциплінарні провадження, й особливі суб'єкти, тобто судді та прокурори. Але суди нижчого рівня інколи також мають такі обмеження. Наприклад, господарські суди розглядають справи, де стороною є суб'єкт господарювання, тобто також мають обмеження щодо суб'єкта. Це ще раз демонструє подібність ВРП і звичайних судів. Можна дійти висновку, що позбавлення ВРП функцій, які не пов'язані зі здійсненням дисциплінарного провадження, звело б до мінімуму відмінність ВРП і суду. Хоча в Конституції положення про цей орган розміщено в розділі «Правосуддя», важливою проблемою залишається здійснення даним органом правосуддя, адже визначення поняття останнього в законодавстві відсутнє і виводиться лише науковою практикою. Надання ВРП статусу своєрідного «суду для суддів» вирішило б принаймні питання здійснення цим органом правосуддя.

Важливим питанням не лише щодо статусу квазісудового органу, а й стосовно діяльності ВРП залишається система оскаржень. Система оскарження має такі етапи: Дисциплінарна палата, засідання

ВРП, Верховний Суд. Але система є недосконалою і має низку проблем, серед яких головною є неможливість оскарження. На всіх рівнях оскарження є обмеження, які сприяють уникненню відповідальності судді, який учинив дисциплінарний проступок. Оскарження рішення Дисциплінарної палати для скаргника можливе лише з її дозволу і є нелогічним, оскарження рішень самої ВРП можливе лише із процедурних питань. У деяких випадках ВРП узагалі може позбавити права на оскарження, якщо скаргник зловживав таким правом [6]. Надання однакових можливостей на оскарження рішень Дисциплінарної палати як судді, так і скаргнику зрівняє їх у правах щодо оскарження. Для усунення концентрації в єдиному органі всіх можливостей щодо притягнення суддею до дисциплінарної відповідальності варто надати можливість оскарження рішень окремому органу, а саме Верховному Суду, що вже наголошували деякі науковці [8, с. 4]. Нині Верховний Суд розглядає лише процедурні скарги щодо рішень ВРП.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про Вищу раду правосуддя : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № № 7–8. Ст. 50.
2. Про Вищу раду юстиції : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 25. Ст. 146.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Гацелюк В. Перешкодження діяльності Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України : аналіз дотримання принципів криміналізації. *Наше право*. 2017. № 3. С. 57–66.
5. Татаров О. Відсторонення без підозрюваного. *Закон та бізнес*. 2019. № 52.
6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
7. Луць Л. Сучасні правові системи світу : навчальний посібник. Львів, 2003.
8. Білокур Є. До питання про статус Вищої ради правосуддя України як квазісудового органу. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 18 травня 2018 р. : у 2-х т. Т. 2. С. 54–57. 2018.
9. Веремко В. До дисциплінарної відповідальності притягуватиме «квазісудовий» орган, з усіма наслідками. *Закон та бізнес*. 2016. № 29.
10. Справа «Олександр Волков проти України», заява № 21722/11, 2013. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_947](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947) (дата звернення: 15.10.2019).
11. Симошицький Л. Ні тижня без скарги! *Закон та бізнес*. 2019. № 30. URL: [https://zib.com.ua/ua/138731-vrp\\_mozhe\\_pokarati\\_zayavnika\\_yakiy\\_pishe\\_duzhe\\_bagato\\_skarg.html](https://zib.com.ua/ua/138731-vrp_mozhe_pokarati_zayavnika_yakiy_pishe_duzhe_bagato_skarg.html) (дата звернення: 15.10.2019).

#### Кобзєва Т.А., Рожков С.В. ПИТАННЯ СТАТУСУ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

У статті розглянуто питання проблему статусу Вищої ради правосуддя, зокрема досліджено Вищу раду правосуддя як квазісудовий орган. Проаналізовано схожі та відмінні ознаки Вищої ради правосуддя та судів загальної юрисдикції. З аналізу цих ознак робиться висновок, що Вища рада правосуддя повторює функції суду, але має додаткові повноваження у вигляді формування суддівського корпусу, контролю за бюджетними асигнуваннями судової системи, інші повноваження, нехарактерні для судів загальної юрисдикції. Стаття звертає увагу на той факт, що питання квазісудового статусу Вищої ради правосуддя вже порушувалося під час створення даного органу.

Порушено проблему здійснення правосуддя органом, який не є судом за законодавством, але частково є таким по своїй суті. Хоча в Конституції положення про Вищу раду правосуддя міститься в розділі

«Правосуддя», але з аналізу законодавства видно, що цей орган не має здатності здійснювати правосуддя, адже його можуть здійснювати лише суди. Цей факт ще раз доводить неоднозначність у питанні статусу Вищої ради правосуддя.

Також у статті зауважено, що Вища рада правосуддя, яка виконує деякі функції суду, не має власної системи оскарження, здатної врахувати права всіх учасників процесу притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Фактично законодавство обмежує можливості оскарження або ж взагалі позбавляє права на оскарження справ по суті. Варто зазначити, що, незважаючи на рівність перед законом, скажчик обмежений у можливостях оскарження рішень Вищої ради правосуддя порівняно із суддею, щодо якого таке рішення ухвалено. Рішення законодавця про надання таких різних прав скажнику та судді є не зовсім зрозумілим. Вища рада правосуддя створила власну систему оскарження із трьох інстанцій, але на практиці система є недієвою, перша інстанція одразу ж стає останньою. У статті запропоновано варіанти вирішення деяких висвітлених проблем, зокрема проблем оскарження рішень Вищої ради правосуддя та здійснення останньою правосуддя.

**Ключові слова:** Вища рада правосуддя (ВРП), статус, квазісудовий орган, суд, оскарження.

#### **Kobzieva T.A., Rozhkov S.V. QUESTIONS ABOUT THE STATUS OF THE HIGH COUNCIL OF JUSTICE**

This article is devoted to the study of problematic issues of the status of the High Council of Justice. The work of the High Council of Justice is analyzed, which may raise questions about its status in the justice system. The article draws attention to the similarity of functions performed by the High Council of Justice and ordinary courts of general jurisdiction. In particular, it is about the administration of justice; protection of human and citizen's rights and freedoms guaranteed by the Constitution and Laws of Ukraine; activities are clearly regulated by procedural rules. The article states that the definition of justice is a problem because its definition is not provided by law. The implementation of justice is only possible by the courts, so the article raises the question of the administration of justice of the High Council of Justice and the recognition of this body as quasi-judicial. Considering the High Council of Justice as a quasi-judicial body, the features common to the High Council of Justice and courts of general jurisdiction are analyzed and features specific to the High Council of Justice alone. The analysis of the provisions of the law concludes that the main differences of the High Council of Justice are the special categories of cases, special subjects, additional functions assigned to the body and a special system of appeals. If these additional functions are not taken into account, the High Council of Justice is a court which deals only with disciplinary cases and with respect to judges only. The article states that the issue of quasi-judicial status has already been raised during the drafting of the High Council of Justice bill and during the hearing of cases in the ECtHR. However, the demonstrated issue of quasi-judicial status suggests ways to overcome it, including the granting of judicial status to the High Council of Justice, albeit with some limitations.

It has been investigated that the High Council of Justice as a quasi-judicial body is a problem in the form of an imperfect system of appealing its decisions. The High Council of Justice does in fact have a specific three-tiered system of appeal, but in many cases, an appeal is usually impossible under the law or has such limited conditions of appeal that it becomes virtually impossible. The article emphasizes that deprivation of the right of appeal is inadmissible for a body which, although not a court by law, actually conducts disciplinary proceedings. In fact, such a system violates the principle of equality before the law and provides more opportunities for judges than for complainants. Compared to the courts of general jurisdiction, the parties to the courts have a level playing field to challenge their decisions. The article proposes to address such a problem by removing the statutory restrictions on various aspects of appeal. Equalizing appeals will have a positive impact on HCJ activities and increase the percentage of fair decisions. Allowing the Supreme Court the opportunity to hear appeals against a High Council of Justice decision will make it a full-fledged body capable of overturning unfair decisions in disciplinary proceedings.

In general, the article examines the status of the High Council of Justice in the context of a quasi-judicial body and related issues.

**Key words:** High Council of Justice (HCJ), status, quasi-judicial authority, court, appeal.