

буде працювати здоровий раціоналізм при виконанні своїх функцій посадовими особами. Високий посадовий оклад не гарантує зацікавленість та високу результативність і чесність. Звикаючи до стабільно високої заробітної плати, навіть законослухняні службовці не завжди зупиняються перед спокусою хабара.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи усе вищезазначене, слід звернути увагу на те, що конфлікт інтересів є дуже складним і комплексним поняттям у системі подолання корупції, для врегулювання якого необхідно враховувати різні аспекти публічної служби та і правовідносин взагалі. Слід пам'ятати, що невирішений конфлікт інтересів призводить до різноманітних зловживань службовим становищем, наслідком чого і є корупційне правопорушення. Тому, на нашу думку, слід приділити багато уваги до врегулювання конфлікту інтересів на законодавчому рівні шляхом прийняття спеціального закону та внесення відповідних змін до інших законодавчих та нормативно-правових актів.

#### Список використаних джерел:

1. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. – ISBN 92-64-10489-5.
2. Проект закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=35203](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35203).
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
4. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Оглядово-аналітичний звіт «Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції». Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.parlament.org.ua/upload/docs/UPAC Interest.pdf](http://www.parlament.org.ua/upload/docs/UPAC%20Interest.pdf).
5. Закон РФ від 27.07.2004 р. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Електронний ресурс]. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149506/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149506/).
6. Наказ головного управління державної служби України № 214 від 04.0.2010 р. «Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців» [Електронний ресурс]. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

**ІГОНІН Р. В.,**

доктор юридичних наук,  
доцент, професор кафедри  
адміністративного та фінансового права  
(Національна академія прокуратури України)

УДК 347.962.2:351.87(477)

### МІСЦЕ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ У СИСТЕМІ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР)

В даній статті досліджується місце Вищої ради юстиції у рамках системи поділу державної влади. Аналізуються повноваження цього органу. Розглядаються положення міжнародно-правових актів рекомендаційного характеру щодо організації діяльності Вищої ради юстиції. Формуються висновки щодо місця перебування даного органу в системі владних координат.

**Ключові слова:** Вища рада юстиції, органи державної влади, склад Вищої ради юстиції.

В данной статье исследуется место Высшего совета юстиции в рамках системы разделения государственной власти. Анализируются полномочия этого органа. Рассматриваются положения международно-правовых актов (рекомендательного характера) относительно организации деятельности Высшего совета юстиции. Формулируются выводы относительно места пребывания данного органа в системе властных координат.

**Ключевые слова:** Высший совет юстиции, органы государственной власти, состав Высшего совета юстиции.

This article discusses the place of the Supreme Council of Justice within the system of public authorities. The powers of this body are analysed. Author consider the international law acts (recommendatory nature), on the problem of its formation. The conclusions regarding of the place of this body in hierarchy of the state authority of Ukraine is formulated.

**Key words:** Supreme Council of Justice, public authorities, the composition of the Supreme Council of Justice.



**Вступ.** Актуальність дослідження даного питання обумовлюється потребою визначення системно-структурних взаємозв'язків Вищої ради юстиції із іншими державними органами, а також її позиціонування в системі владних координат.

Різні аспекти функціонування Вищої ради юстиції досліджувалися такими вченими, як С. Василюк, В. Долежан, В. Євдокимов, С. Ківалов, М. Мельник, В. Погорілко, С. Подкопаєв, А. Селіванов, В. Шишкін, М. Запорожець, А. Стрижак, О. Скакун, Ю. Битяка та ін.

**Постановка завдання.** Цілями даного дослідження є здійснення організаційно-функціонального позиціонування Вищої ради юстиції у рамках системи органів державної влади.

**Результати дослідження.** Невизначеність законодавства стосовно місцезнаходження Вищої ради юстиції у системі поділу державної влади в Україні ставить на порядок денний перед дослідником правової природи цієї державної інституції питання щодо визначення владних координат, в яких перебуває даний орган.

Науковий пошук у даній сфері ускладнюється ще й тим, що ні Конституція України, ні Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про вищу раду юстиції» не визначають системних прив'язок, які б дали можливість з більшою або меншою мірою точності визначити місце цього органу держави в триаді гілок влади.

Як стверджує І.В. Назаров: «Майже у всіх країнах статті конституцій, що регулюють правовий стан цих рад, поміщені в розділах, присвячених судовій владі або судовій системі. У Болгарії це гл. VI «Судова влада», у Португалії – гл. III «Статус суддів» розд. V «Суди», у Конституції Італійської Республіки – гл. IV «Магістратура», розд. I «Судоустрій», в Іспанії – розд. VI «Про судову владу», у Польщі – розд. VIII «Суди і трибунали», у Конституції Угорської Республіки – гл. X «Судова організація» [1, с. 17]».

Конституція України закріпила положення, що регулюють організаційні і функціональні засади існування Вищої ради юстиції у розділі VIII «Правосуддя».

Віднесення конституційних норм, що регулюють основи організації і діяльності Вищої ради юстиції до розділу Конституції України, який регламентує функціонування судової системи, є опосередкованим свідченням «тісних» правових зв'язків, що існують між Вищою радою юстиції і судовою системою України. Проте дана «підказка» не дає можливості визначити місця даного органу в системі органів державної влади. Тому на сьогодні питання місцезнаходження вказаного органу в системі поділу державної влади залишається відкритим.

На нашу думку, для того, щоб правильно визначити можливе позиціонування Вищої ради юстиції у системі владних координат, необхідно взяти до уваги природу повноважень, якими вона наділена, а також зв'язувати, чи існує будь-який інший державний орган влади із подібним комплексом повноважень, місцезнаходження якого у просторі державної влади є хоча б відносно визначеним.

Так, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Вищу раду юстиції» визначає її як колегіальний, незалежний орган, відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність.

Як вірно відмічають представники науки теорії держави і права, «наявність владних повноважень є найсуттєвішою ознакою державного органу». Це поєднання юридичного обов'язку органу з його правом. У державного органу не існує прав у чистому вигляді, це не якісь його привілеї; вони виникають лише у зв'язку з необхідністю для цього органу виконувати покладені на нього обов'язки. Практичне вираження державно-владні повноваження отримують у виданні державними органами від імені держави юридично обов'язкових нормативних і індивідуальних актів, у здійсненні ними контролю за суворим додержанням вимог, що містяться в цих актах, у їх забезпеченні й захисті від порушень шляхом вжиття виховних, переконливих, роз'яснювальних й заохочувальних, а в окремих випадках і примусових заходів [2, с. 207].

Ст. 3 Закону України «Про Вищу раду юстиції» встановлює наступні повноваження цього органу:

- 1) вносить подання Президенту України про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) розглядає справи і приймає рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності;
- 3) здійснює дисциплінарне провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів;
- 4) розглядає скарги на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

На виконання наданих їй повноважень відповідно до ст. 27 Закону України «Про Вищу раду юстиції» цей державний орган має право видавати наступні акти:

- 1) подання про призначення суддів;
- 2) подання про звільнення суддів з посади;
- 3) рішення про порушення вимог щодо несумісності;
- 4) рішення про дисциплінарну відповідальність;
- 5) рішення по скаргі на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності;



б) рішення про увільнення члена Вищої ради юстиції тощо;

Таким чином, повноваження Вищої ради юстиції зводяться до двох основних блоків:

а) повноваження Вищої ради юстиції щодо формування суддівського корпусу України;

б) повноваження Вищої ради юстиції щодо дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів.

Разом з тим в Україні існує орган з подібними повноваженнями – Вища кваліфікаційна комісія України. Зокрема, ст. 91 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює наступний перелік її повноважень:

1) веде облік даних про кількість посад судді у судах загальної юрисдикції, в тому числі вакантних;

2) веде облік даних про кількість адміністративних посад у судах загальної юрисдикції та негайно повідомляє відповідну раду суддів, Вищу раду юстиції про утворення вакантної посади голови суду, заступника голови суду;

3) проводить добір кандидатів на посаду судді вперше, в тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит;

4) вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України;

5) надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації;

6) визначає потреби в державному замовленні на професійну підготовку кандидатів на посаду судді у Національній школі суддів України;

7) приймає рішення про відсторонення судді від посади у зв'язку з притягненням його до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованої постанови Генерального прокурора України;

8) розглядає заяви та повідомлення про дисциплінарну відповідальність суддів місцевих та апеляційних судів та за наявності підстав порушує дисциплінарні справи і здійснює дисциплінарне провадження;

9) приймає рішення за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав застосовує дисциплінарне стягнення до суддів місцевих та апеляційних судів;

10) приймає рішення про дострокове зняття застосованого до судді дисциплінарного стягнення.

Очевидно, що вищенаведені повноваження Вищої кваліфікаційної комісії України за своєю суттю є повноваженнями у сфері формування суддівського корпусу України та дисциплінарної відповідальності суддів, що їх фактично уподібнює до повноважень Вищої ради юстиції.

Хоча законодавець і не відніс Вищу кваліфікаційну комісію України до однієї з гілок влади, проте визначив її місце у системі судоустрою України. Отже, за аналогією, ми пропонуємо визначити місце Вищої ради юстиції у складі судоустрою України.

Разом з тим висновок про необхідність включення Вищої ради юстиції до складу судоустрою не дає нам відповіді на питання про природу правового статусу зазначеного органу.

На думку І.В. Назарова, «особливу потребу у визначенні правового статусу Вищої ради юстиції викликає центральне розміщення цього інституту в системі державних органів та функціональний зв'язок з усіма гілками влади. Відповідно наукове дослідження статусу Ради юстиції має на меті виокремлення її специфіки, характерних ознак, відмінних від інших державних органів, які зазвичай окреслюють місце органу в системі державної влади [1, с. 32, 33]».

Виходячи з аналізу повноважень Вищої ради юстиції, більшість вчених прямо чи неопосередковано вказують на її адміністративно-правовий статус. Зокрема, О.Ф. Скакун визначає Вищу раду юстиції як вищий наглядовий орган (за адміністративною і дисциплінарною стороною діяльності суддів і прокурорів) [3, с. 134].

М. Запорожець пов'язує діяльність Вищої ради юстиції з реалізацією функції організаційного забезпечення системи судів загальної юрисдикції [4, с. 74].

Ю. Битяк і А. Стрижак розглядають Вищу раду юстиції у якості своєрідного управлінського органу у сфері забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. [5, с. 506; 6, с. 40].

У свою чергу, І.В. Назаров виділяє функції Вищої ради юстиції, які, переважно, за своєю правовою природою є адміністративно-правовими:

1) функція формування суддівського корпусу – кадрова;

2) функція забезпечення незалежності суддів і правової захищеності прокурорів;

3) дисциплінарна функція;

4) представницька функція;

5) організаційно-управлінська функція» [1, с. 32, 33].

Враховуючи адміністративно-правову природу повноважень Вищої ради юстиції, які за своєю суттю переважно характеризуються як виконавчо-розпорядчі, ми можемо визначити Вищу раду юстиції як державний, колегіальний, незалежний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, у системі судоустрою відповідальний за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень суддями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність».



У свою чергу, ст. 5 Закону України «Про Вищу раду юстиції» визначає, що:

«... Вища рада юстиції складається з двадцяти членів. Верховна Рада України, Президент України, з'їзд суддів України, з'їзд адвокатів України, з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ призначають до Вищої ради юстиції по три члени, всеукраїнська конференція працівників прокуратури – двох членів Вищої ради юстиції. До складу Вищої ради юстиції входять за посадою Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор України».

Поряд з цим Комітет Міністрів Ради Європи рекомендує, щоб державний орган із функціональним спрямуванням аналогічним до Вищої ради юстиції: «...повинен бути незалежним від уряду та адміністративних органів. Для гарантії незалежності цього органу мають бути запроваджені такі положення, як, наприклад, нагляд за тим, щоб його члени призначались судовою владою, і щоб орган самостійно приймав рішення про власні правила процедури» [7], а Європейська хартія про Закон «Про статус суддів» додає, що «орган має бути незалежним від виконавчої та законодавчої влади, у якому не менше половини від того, хто бере участь у засіданні, є суддями, обраними такими ж суддями у порядку, що гарантує найширше представництво суддів» [8].

Дозволимо собі не погодитися із логікою вищезазначених рекомендацій міжнародної спільноти.

Зокрема, не може не дивувати спрощений підхід до формування зазначеного органу, який, нагадаємо, полягає у тому, що «його члени мають призначатися судовою владою». З високим ступенем достовірності можна передбачити, що реалізація зазначеної пропозиції сприятиме створенню системи захисту і відстоювання корпоративного інтересу, яка сприятиме уникненню суддями відповідальності, а відтак поширенню вчинення суддями корупційних діянь та зростання кількості випадків неналежного ставлення суддями до виконання покладених на них обов'язків. Як влучно з цього приводу вказав І.В. Назаров, «...для забезпечення об'єктивності й неупередженості своєї роботи подібний орган має бути незалежним не лише від виконавчої й законодавчої гілок влади, а й від судової. А такої вимоги (повної незалежності) не містить жоден міжнародний акт. Вагомішого значення в цьому разі набуває повний перелік суб'єктів формування складу й компетентність членів Ради при здійсненні повноважень [1, с. 56]».

З огляду на це ми вважаємо неприйнятним і неприпустимим тлумачення принципу незалежності спеціально уповноваженого органу у сфері кадрового і дисциплінарного забезпечення функціонування суддів як виключно його незалежності від законодавчої і виконавчої влади. На нашу думку, даний принцип має трактуватися більш широко, охоплюючи собою і незалежність від судової гілки влади.

Однак у зв'язку із зазначеним виникає питання, чи не суперечить теза про незалежність Вищої ради юстиції, у тому числі і від органів виконавчої влади, попереднім висновкам нашого дослідження про правову природу даного органу як органу виконавчої влади. Ми вважаємо, що ні. Обґрунтовуючи нашу позицію, бажаємо нагадати, що Вища рада юстиції розглядалася нами не просто як орган державної виконавчої влади, а як, підкреслюємо, незалежний орган державної виконавчої влади із спеціальним статусом. Під поняттям «незалежний» ми маємо на увазі і його незалежність від всіх інших органів виконавчої влади. Бажаємо нагадати, що у процесі даного наукового дослідження ми дійшли висновку про те, що Вища рада юстиції є органом державної виконавчої влади із спеціальним статусом, не на тій підставі, що вона формально входить в систему органів виконавчої влади, а лише базуючись на аналізі природи її повноважень. Враховуючи зазначені позиції, ми вважаємо, що незалежний орган державної виконавчої, який не є інкорпорований в будь-яку цілісну ієрархічно побудовану систему органів державної виконавчої влади, який не перебуває у жодних субординаційних зв'язках у відношенні до будь-якого іншого органу державної виконавчої влади, не може вважатися у зазначеному Європейською хартією про Закон «Про статус суддів» контексті представником виконавчої гілки влади, який ставить суд в залежність від виконавчої гілки влади.

Поряд з цим на підтримку нашої позиції можуть бути наведені і деякі інші аргументи. Однак, пам'ятаючи про мету нашого дослідження і співвідносячи її з об'ємом даної наукової праці, ми змушені відійти від спроб надмірної деталізації наших міркувань, оскільки вважаємо, що висвітлені нами позиції є цілком достатніми для розуміння загального напрямку логіки обґрунтування постульованих висновків.

Звертаючи свою увагу на проблему оптимізації формування складу Вищої ради юстиції, зазначимо, ми підтримуємо ідею існування максимально широкого суб'єктного кола, відповідального за формування складу Вищої ради юстиції. Це допоможе запобігти артикулюванню і захисту вузькогрупових інтересів. При цьому при формуванні складу цього органу потрібно виходити з принципу найменшої групової зацікавленості у отриманні можливості впливу на суд.

**Висновки.** Враховуючи вказаний підхід, пропонуємо збільшити кількісний склад членів Вищої ради юстиції за рахунок збільшення кількості представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ.

Окрім цього, вважаємо за потрібне на законодавчому рівні передбачити можливість залучення до формування складу Вищої ради юстиції представників об'єднань різного роду громадських організацій (наприклад: правозахисних).

Виходячи із специфіки професійної діяльності зазначеної групи осіб, кваліфікаційні вимоги щодо них повинні бути визначені законодавцем окремо.



Залучення громадян до формування складу Вищої ради юстиції сприятиме підвищенню рівня гласності, демократизації процедури прийняття рішень та забезпеченню об'єктивності в її роботі.

**Список використаних джерел:**

1. Назаров І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Іван Володимирович Назаров. – Харків, 2005. – 200 с.
2. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., расшир. и доп. – М. : ЗЕР-ЦАЛО-М, 2001. – 624 с.
3. Скакун О.Ф. Теория держави і права : підручник / Пер. з рос / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Запорожець М. Система органів організаційного забезпечення діяльності судів України / М. Запорожець // Право України. – 2004. – № 2. – С. 72–75.
5. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Битяка Ю.П. – Х. : Право, 2000 – 520 с.
6. Стрижак А. Адміністративно-правові відносини у галузі правосуддя: особливості та види / А. Стрижак // Право України. – 2004. – № 1. – С. 37–41.
7. Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів // Вісн. Верхов. Суду України. – 1997. – № 4 – С. 10,11.
8. Европейская хартия о статусе судей // Рос. юст. – 1999. – №7. – С. 2–4.

**КАПІНУС Р. Ю.,**

аспірант кафедри адміністративного,  
фінансового та господарського права  
(Академія праці, соціальних відносин і туризму)

УДК 342.9

## РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Стаття присвячена дослідженню розпоряджень Президента України в сфері адміністративного права, а саме їх сутності, сфери регулювання та місця серед інших джерел адміністративного права на основі сучасних наукових досліджень та судової практики.

**Ключові слова:** розпорядження, Президент України, джерело права, адміністративно-правове регулювання, нормативно-правовий акт.

Статья посвящена исследованию распоряжений Президента Украины в сфере административного права, а именно их сущности, сферы регулирования и места среди других источников административного права на основе современных научных исследований и судебной практики.

**Ключевые слова:** распоряжения, Президент Украины, источник права, административно-правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

The article deals with a study of Ukrainian President orders concerning administrative law, namely their essence, sphere of legal regulation and place among other administrative law sources on the grounds of contemporary scientific researches and legal practice.

**Key words:** orders, President of Ukraine, source of law, administrative law regulation, legal act.

**Вступ.** Джерелами адміністративного права є велика кількість нормативно-правових актів, що часто дублюють або суперечать один одному. В свою чергу, одним з найменш досліджених суб'єктів нормотворення в сфері адміністративного права є Президент України. Саме тому не викликає сумнівів необхідність дослідження проблематики актів Президента України в сфері адміністративного права. Через це дана стаття буде присвячена одному з різновидів актів Президента України, а саме розпорядженням Президента України в сфері адміністративного права.

Джерела адміністративного права являються предметом постійних дискусій в юридичній науці оскільки досі існує ряд невирішених проблем в даній сфері. Джерела адміністративного права досліджували В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Константи́й, С.М. Мойсак, П.П. Музиченко та інші. Однак проблемні питання розпоряджень Президента України як джерела адміністративного права залишаються малодослідженими.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є ґрунтовний аналіз розпоряджень Президента України в сфері адміністративного права, їх сутності, сфери регулювання та місця серед інших джерел адміністративного права. На даній підставі будуть здійснені відповідні узагальнення існуючого стану наукової розробки

