

## ЩОДО ПИТАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ

ГАСАНОВА Антоніна Керимівна - кандидат юридичних наук, адвокат

*Стаття направлена на осуществление анализа полномочий Высшего совета правосудия с целью выявления проблемных аспектов их законодательной регламентации. Исследован вопрос постепенного расширения полномочий Высшего совета правосудия на законодательном уровне и указано на необходимость их определения исключительно Конституцией Украины.*

**Ключові слова:** Вища рада правосуддя, повноваження, внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), судоустрій і статус суддів.

2 червня 2016 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (далі також – Закон № 1798-VIII), який набрав чинності 30.09.2016 року.

Вказаним законом на конституційному рівні передбачено створення Вищої ради правосуддя (шляхом реорганізації Вищої ради юстиції), а також суттєво змінено повноваження цього органу. Якщо раніше Конституція України передбачала вичерпний перелік повноважень Вищої ради юстиції, то наразі перелік повноважень Вищої ради правосуддя таким не є.

Так, статтею 131 Конституції України визначено, що в Україні діє Вища рада правосуддя, яка:

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.** [1].

Надаючи висновок щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, Конституційний Суд України під час аналізу положень вказаної статті лише зазначив, що запропонована Законопроектом редакція статті 131 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина[2].

Водночас вбачається, що такий підхід законодавця до визначення на конституційному рівні повноважень Вищої ради правосуддя є хибним.

Як зазначено в окремій думці до вказаного Висновку судді КСУ Мельника М.І., усі повноваження Вищої ради правосуддя як конституційного органу мають бути ви-

значені виключно Конституцією України, що зумовлюється важливістю для держави та суспільства здійснюваних цим органом функцій. Аналогічний підхід застосовано у Конституції України до визначення повноважень глави держави та парламенту. Пропоноване Законопроектом закріплення в Основному Законі України положення, згідно з яким Вища рада правосуддя може наділятися додатковими повноваженнями законами, несе в собі небезпеку наділення цього органу невластивими функціями, політизацію його діяльності, надмірного посилення впливу на суди та може спричинити настання інших негативних наслідків, що загрожуватиме незалежності суддів та реалізації права на судовий захист (статті 55, 126, 129 Конституції України) [3].

Аналогічна точка зору відображена й в окремій думці судді Конституційного Суду України Саса С.В., в якій зазначається, що «згідно з пунктом 9 частини першої статті 131 Конституції України у пропонованій Законопроектом редакції законами України можуть визначитися інші повноваження Вищої ради правосуддя. Конституційний Суд України у Висновку мав би звернути увагу на недопустимість розширення на законодавчому рівні повноважень конституційного органу, оскільки це може призвести до дестабілізації його роботи» [4].

В окремій думці судді КСУ Литвинова О.В. також звертається увага на те, що у запропонованій Законопроектом редакції статті 131 Конституції України наводяться повноваження Вищої ради правосуддя, але їх перелік не є вичерпним, оскільки передбачено здійснення нею інших повноважень, визначених законами України. Реалізація вказаного положення може призвести до неконтрольованої зміни на законодавчому рівні повноважень Вищої ради правосуддя – конституційного органу, що може негативно відобразитися на стабільності та прогнозованості діяльності цього органу; наданні йому невластивих повноважень; політизації його діяльності тощо [5].

Слід зазначити, що Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту

про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України мав безпрецедентну кількість окремих думок суддів КСУ, а саме десять.

Як вбачається з матеріалів конституційної справи № 1-15/2016 р., Верховний Суд України також звертав увагу на доцільність вилучення пункту 9 частини першої статті 131 у проекті закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), обґрунтовуючи вказане аналогічними вищевикладеним доводами про те, що реалізація зазначеного положення зможе призвести до перманентної зміни на законодавчому рівні повноважень Вищої ради правосуддя як конституційного органу, що може негативно відобразитися на стабільності та прогнозованості діяльності цього органу, надання йому невластивих повноважень, політизації його діяльності та інших негативних наслідків [6].

Одночасно з прийняттям Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» 2 червня 2016 року Верховною Радою України було ухвалено у новій редакції Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII (далі також – Закон № 1402).

Ухвалення цього Закону відбулось з порушенням Регламенту Верховної Ради України, адже проект Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (реєстр. № 4734 від 30.05.2016 р.), який було прийнято в цілому під час його розгляду в першому читанні, містив 160 статей.

Водночас, відповідно до статті 102 Регламенту Верховної Ради України, остаточне прийняття Верховною Радою за власним рішенням законопроекту відразу після першого чи другого читання у випадку, коли розглядаються проекти кодексів і законопроектів, які містять понад 100 статей, пунктів, - не допускається. [7].

Разом з тим, порівняно з обсягом повноважень Вищої ради правосуддя, передбачених Конституцією, новим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» їх перелік було розширено. Так, було додатково визначено, що Вища рада правосуддя (далі також – ВРП) затверджує Положення про

Єдину судову інформаційну (автоматизовану) системи, порядок відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації, положення щодо особливості проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальне управління; проводить консультації з Президентом з метою внесення ним проекту закону про утворення чи ліквідацію суду; погоджує визначену в ДСА кількість суддів у суді, рішення ДСА щодо утворення територіальних управлінь та Типові положення про апарат суду й служби судових розпорядників; призначає Голову Державної судової адміністрації України та його заступників [8].

21 грудня 2016 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII (далі також – Закон № 1798), аналіз змісту статті 3 якого дає підстави для висновку, що вже існуючий обсяг повноважень ВРП, визначений Конституцією та передбачений Законом України «Про судоустрій і статус судів», знову було збільшено.

Так, одним із повноважень ВРП згідно із положеннями вказаного Закону № 1798 є надання обов'язкових до розгляду консультативних висновків щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів, судоустрою і статусу суддів, узагальнення пропозицій судів, органів та установ системи правосуддя стосовно законодавства щодо їх статусу та функціонування, судоустрою і статусу суддів (пункт 15 ч.1 статті 3) [9].

Разом з тим, згідно зі статтею 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» саме до повноважень Верховного Суду віднесено надання висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою [8].

Натомість, як уже зазначалось раніше, Вища рада правосуддя відповідно до статті 19 Закону № 1402 проводить консультації саме з Президентом України, за результа-

тами яких останній вносить до Верховної Ради України, проект закону про утворення чи ліквідацію суду.

Таким чином, вбачається, що вищевказане повноваження ВРП, передбачене Законом № 1798, має розбіжності з положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та більш коректним його формулюванням було б визначення, що ВРП надає обов'язкові до розгляду Президентом України консультативні висновки щодо законопроектів з питань утворення, реорганізації чи ліквідації судів.

Окрім цього, у Законі України № 1798 визначено, що Вища рада правосуддя погоджує в установленому порядку перерозподіл бюджетних видатків між судами, крім Верховного Суду (пункт 18 ч.1 статті 3) [9].

У висновку Головного науково – експертного управління Апарату ВРУ на проект Закону України «Про Вищу раду правосуддя» реєстр.№ 5180, зверталась увага, що відповідно до частини третьої статті 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, функції головного розпорядника коштів Державного бюджету України щодо фінансового забезпечення діяльності судів, крім Верховного Суду, здійснює Державна судова адміністрація України. ВРП є головним розпорядником коштів Державного бюджету України виключно щодо фінансового забезпечення її діяльності. А відтак перерозподіл бюджетних видатків між судами виходить за межі повноважень Вищої ради правосуддя [10].

Разом з тим, незважаючи на вказане зауваження ГНЕУ, у кінцевій редакції тексту прийнятого Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дане повноваження було збережено.

Прикметно, що під час представлення 27.05.2016 р. в Адміністрації Президента на засіданні Ради з питань судової реформи проекту нового закону «Про судоустрій та статус суддів» його початковою редакцією було передбачено зміни порядку призначення суддів на адміністративні посади, а саме передбачалось, що голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спе-

ціалізованого суду, його заступники призначатимуться на **посади Вищою радою правосуддя**. [11]

Проте в тексті зареєстрованого та в подальшому прийнятого Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було збережено вже існуючий на той момент, та на нашу думку, найбільш демократичний та такий, що забезпечує незалежність судді, порядок призначення суддів на адміністративні посади зборами суддів відповідного суду.

У той же час у Законі України «Про Вищу раду правосуддя» додатково розкрито зміст конституційного повноваження Вищої ради правосуддя стосовно вжиття заходів щодо забезпечення незалежності суддів.

Привертає увагу, що у статті 73 Закону України № 1798 серед заходів, направлених на забезпечення незалежності суддів та авторитету правосуддя, передбачено внесення на розгляд зборів відповідного суду подання про звільнення судді з адміністративної посади у разі невиконання ним рішення Вищої ради правосуддя [9]. Проте не визначено, про які саме рішення ВРП йде мова.

Такий захід, як й інші передбачені частиною першою цієї статтею, Вища рада правосуддя вживає з власної ініціативи, за зверненням судді, судів, органів та установ системи правосуддя.

Разом з тим серед переліку дисциплінарних стягнень, визначених статтею 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які можуть застосовуватися стосовно судді, таке дисциплінарне стягнення, як звільнення судді з адміністративної посади, – відсутнє. [8] Натомість, невиконання законних вимог Вищої ради правосуддя, її органу або члена є підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності, а перешкоджання діяльності Вищої ради правосуддя – до кримінальної.

Водночас, стаття 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що голова суду та його заступник можуть бути достроково звільнені з посади саме з ініціативи не менш як однієї третьої від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів, які працюють у відповідному суді.

Як правильно вказано у зауваженнях Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (реєст. №5180), оскільки зміст та обсяг поняття «авторитет правосуддя» не визначений у чинному законодавстві, а перелік заходів щодо забезпечення незалежності суддів та авторитету держави, визначений у статті 73 законопроекту, не є вичерпним, створюється стан правової невизначеності щодо питань, які заходи може і повинна вживати Вища рада правосуддя, а також хто може бути адресатом таких заходів [12].

Таким чином, з урахуванням викладеного, можна зазначити, що динаміка законодавчого розширення повноважень Вищої ради правосуддя свідчить про обґрунтованість застережень, зазначених у окремих думках суддів КСУ, щодо надання ВРП невластивих повноважень та намагань надмірно посилити вплив цього органу на суди. Більше того, вбачається, що положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в частині повноважень ВРП мають корелювати з відповідними положеннями Закону України «Про Вищу раду правосуддя», адже в іншому випадку вказане порушуватиме конституційний принцип верховенства права, зокрема такий його невід'ємний елемент, як «юридична визначеність», який вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними та спрямованими на забезпечення передбачуваності правовідносин.

### Література

1. Конституція України: // [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>;
2. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Конституційного Суду України. - Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2016.pdf>;

### АНОТАЦІЯ

Стаття спрямована на здійснення аналізу повноважень Вищої ради правосуддя з метою виявлення проблемних аспектів їх законодавчої регламентації. Досліджено питання поступового розширення повноважень Вищої ради правосуддя на законодавчому рівні та вказано на необхідність їх визначення виключно Конституцією України.

3. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Конституційного Суду України. - Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v-2016-03.pdf>;

4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Саса С.В. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. [Електронний ресурс]. - Офіційний сайт Конституційного Суду України. - Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v-2016-10.pdf>;

5. Висновок Верховного Суду України стосовно законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (реєстр. № 3524 від 25 листопада 2015 року)» (матеріали справи №1-15/2016 до 1-в/2016 ч.2). [Електронний ресурс]. - Офіційний сайт Конституційного Суду України. - Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/docs/369>

6. Окрема думка судді Конституційного Суду України О. Литвинова стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції

### SUMMARY

The article is focused on analyzing of the powers of the High Council of Justice in order to identify the problematic aspects of the legislative regulation. The issue of the gradual empowerment of High Council of Justice through legislation is examined and the necessity of their determination only in the Constitution of Ukraine is indicated.

України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Конституційного Суду України. - Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-v-2016-02.pdf>;

7. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/1861-17>

8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>;

9. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/1798-19/page>;

10. Висновок Головного науково-експертного управління 17.10.2016 на проект Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60102](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60102);

11. Новий поворот судової реформи: по заслугам всім - Стаття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/noviy-povorot-sudovoyi-reformi-po-zaslugam-vsım.html>;

12. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про Вищу раду правосуддя» (реєст. №5180) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60102](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60102)