

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.03.7>

КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВИЩОЇ РАДИ ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВІЙ АНАЛІЗ ТА ЗМІСТ

Халюк С.О.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
та прав людини
Національної академії внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0003-1338-5117>

Халюк С.О. Контрольно-наглядові повноваження Вищої ради правосуддя в Україні: теоретико-правий аналіз та зміст.

Стаття присвячена науковому дослідженню теоретико-правових аспектів визначення юридичного змісту категорії "контрольно-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя". В межах дослідження здійснено науковий аналіз наявних доктринальних джерел щодо співвідношення понять, які стосуються окресленої проблематики, а саме: "контроль", "нагляд", "контрольно-наглядова діяльність", "повноваження" та деякі інші.

Зауважено, що метою даної статті є теоретико-правий аналіз доктринальних джерел та нормативно-правових актів з питань, які стосуються поняття і змісту контрольно-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя. Для досягнення поставленої мети у роботі використовується система методів наукового пізнання, зокрема загальнонаукові, спеціальні, а також власно-юридичні. При цьому, зважаючи на безпосередній зв'язок контрольно-наглядових повноважень та правового статусу Вищої ради правосуддя передбачається необхідність у використанні різних методів, прийомів, підходів, які необхідні для проведення дослідження. Відповідно вибір цих інструментів дослідження обумовлюється поставленою метою, визначеним предметом, сформульованими завданнями, а також характером наявного матеріалу даного дослідження. А тому, сукупність обраних методів, підходів, прийомів утворює відповідно упорядковану систему, що визначає у заданій послідовності їх використання з теоретичними та емпіричними матеріалами.

Констатується, що проблема дослідження контрольно-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя діалектично поєднана із поняттям конституційно-правового статусу даного органу та є актуальною зважаючи на доктринальні джерела у вітчизняній правовій науці.

Автором виокремлена система контрольно-наглядових повноважень із загальної кількості повноважень Вищої ради правосуддя.

Ключові слова: контроль, нагляд, повноваження, статус, Вища рада правосуддя.

Khaliuk S.O. Supervisory powers of the Supreme council of justice in Ukraine: theoretical-legal analysis and content.

The article is devoted to the scientific study of the theoretical and legal aspects of determining the legal content of the category «control and supervisory powers of the Supreme Council of Justice». Within the framework of the study, a scientific analysis of available doctrinal sources was carried out regarding the correlation of concepts related to the outlined issues, namely: «control», «supervision», «control and supervision activity», «authorization» and some others.

It is noted that the purpose of this article is the need for a theoretical-legal analysis of doctrinal sources, normative legal acts on issues related to the concept and content of the control and supervisory powers of the High Council of Justice. To achieve the set goal, the work uses a system of methods of scientific knowledge, in particular, general scientific, special, as well as proprietary legal methods. At the same time, taking into account the direct connection of control and supervisory powers and the legal status of the High Council of Justice, we foresee the need to use various methods, techniques, and approaches that are necessary for conducting research. Accordingly, the choice of these research tools is conditioned by the set goal, the defined subject, the formulated tasks, as well as the nature of the available material of the selected research. Therefore, the set of selected methods, approaches, techniques forms a correspondingly ordered system, which determines their use with theoretical and empirical materials in a given sequence.

It is noted that the problem of researching the control and supervisory powers of the High Council of Justice is dialectically combined with the concept of the constitutional and legal status of this body and is relevant in view of the doctrinal sources in the domestic jurisprudence.

The author singled out the system of control and supervisory powers from the total number of powers of the Supreme Council of Justice.

Key words: control, supervision, powers, status, Supreme Council of Justice.

Постановка проблеми. Зважаючи на важливе значення Вищої ради правосуддя з питань добору суддів на посади, дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів, питань несумісності посад суддів і прокурорів та деяких інших видів діяльності конституційно-правовий статус згаданого органу завжди викликав цікавість серед юристів-практиків та представників юридичної науки.

Окреслене коло повноважень Вищої ради правосуддя охоплює широкий спектр правових відносин, що дозволяє нам говорити про необхідність виокремлення та систематизації окремих функціональних напрямів у її діяльності. До того ж слід враховувати, що повноваження як юридична категорія є складною правовою конструкцією, що має визначальне значення з точки зору легітимної та ефективної діяльності тих чи інших органів [1, с. 19]. А тому, з огляду на вищевикладене, дослідження специфіки повноважень Вищої ради правосуддя як реформованого органу суддівського врядування є особливо актуальною темою сьогодення. Відповідно, в межах даної статті розглянемо теоретико-правові підходи щодо контрольньо-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя як окремого функціонального напрямку та визначимо їх зміст.

Стан опрацювання теми. Звернувшись до доктринальних джерел в яких вчені та юристи-практики досліджували правовий статус Вищої ради правосуддя можемо знайти наукові підходи в яких побіжно наявні згадки про контрольньо-наглядовий статус цього органу або відповідні повноваження. Дослідження окремих напрямів контрольньо-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя (юстиції) здійснювали такі вітчизняні науковці як А.В. Баран, Р.В. Ігонін, М.І. Козюбра, В.М. Колесниченко, В.М. Кравчук, В.В. Молдован, І.В. Назаров, Н.В. Нестор, С.Ю. Обрусна, С.В. Прилуцький, Я.М. Романюк, В.В. Сліпенюк, О.Ф. Скакун, В.І. Татьков та інші.

Метою статті є необхідність виокремлення контрольньо-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя як окремої категорії, що опосередковується її конституційно-правовим статусом шляхом аналізу доктринальних джерел та окремих нормативно-правових актів. Виокремлення системи контрольньо-наглядових повноважень, зокрема як елементу конституційно-правового статусу Вищої ради правосуддя, надасть можливість в подальшому сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо оптимізації як досліджуваних повноважень, так і сприятиме удосконаленню відповідного статусу Вищої ради правосуддя.

Виклад основного матеріалу. Дослідження контрольньо-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя варто розпочати із формування відповідного понятійного апарату, який сприятиме всебічному висвітленню поставленої мети.

Отож, варто почати із аналізу змісту таких понять як "контроль" та "нагляд". Як вбачається, науковці по-різному співвідносять ці поняття, а відтак, потрібно визначитись із власним баченням щодо них та їх співвідношенням між собою. Етимологічно слово "контроль" французького походження ("contrôle"), означає "перевірку; спостереження для встановлення відповідності чого-небудь певним вимогам" [2, с. 554]. Звернення до "Великого тлумачного словника сучасної української мови", дає підстави стверджувати, що контроль – це "перевірка, облік діяльності кого- або чого-небудь, нагляд за ким-небудь (чим-небудь) або установа чи організація, яка здійснює нагляд за ким-, чим-небудь"; а нагляд – це дія зі значенням "наглядати або група осіб чи орган влади, що наглядають за ким-, чим-небудь" [3, с. 451, 554–555]. В деяких інших словниках тлумачення понять, що розглядаються близькі до зазначених, а тому, часто не розрізняються, або не зосереджується увага на їх розмежуванні, хоча окремі вчені і намагаються це зробити. Більше того, вітчизняне законодавство в окремих випадках також ототожнює ці поняття. Наприклад в Законі України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 5 квітня 2007 року, в якому подано визначення державного нагляду (контролю) як діяльності щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища (ст. 1) [4].

Також, варто наголосити на неоднозначності розуміння вказаних понять у спільноті вчених-юристів. Наприклад, В.Б. Авер'янов розглядає поняття контролю як родове поняття, а нагляд – похідним від нього [5, с. 346]. Інший підхід пропонує В.М. Гаращук, який вважає, що контроль та нагляд – це наближені поняття, хоча не тотожні. Контроль відрізняється від нагляду тим, що контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також тим, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [6, с. 48]. В розвиток попередньої думки, Д.Н. Бахрах зазначає, що в разі відсутності організаційної підпорядкованості зведення контролю до нагляду необхідне для запобігання втручанням в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта [7, с. 40]. На думку М.Г. Ісакова, контроль є не просто способом перевірки з метою зіставлення планів та результатів, але й передбачає механізм активного впливу на об'єкт, що перевіряється [8, с. 163–164].

Що стосується безпосередньо поняття "нагляду", то в доктринальних наукових джерелах воно

використовується як різновид контролю і розуміється як спостереження з метою перевірки, що супроводжується застосуванням у разі потреби заходів адміністративно-владного характеру [9, с. 25]. Інколи стверджується, що нагляд відзначається постійним систематичним спостереженням спеціальними державними органами за діяльністю підлеглих їм органів або осіб і, на відміну від контролю, втручання в оперативно-господарську діяльність не відбувається [10, с. 145–148].

Відповідно, до характерних ознак контролю відносять такі: 1) здійснюється державними органами щодо організаційно підпорядкованих суб'єктів, хоча в окремих випадках він проводиться і стосовно не підпорядкованих суб'єктів; 2) за результатами контролю можуть застосовуватися дисциплінарні заходи; 3) контроль здійснюється за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи за окремими її аспектами. Серед основних ознак нагляду виділяють: 1) нагляд здійснюється державними органами щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; 2) у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу; 3) здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил [11, с. 349–350].

Узагальнюючи, варто погодитись із думкою О.Г. Бондаря, який вказує на необхідність розглядати контроль та нагляд у комплексі як єдине системне явище – контроль-наглядову діяльність [12, с. 11]. Як наслідок, контроль-наглядова діяльність здійснюється у формі контролю і нагляду за підлеглими структурами, що складають її безпосередній зміст. Контроль не існує в ізольованому вигляді – не може бути контролю заради контролю. Контроль як важлива ознака змісту державного управління є явищем багатограним та багатоплановим.

Оскільки функціонування держави обумовлено категорією володарювання, державний контроль і нагляд як одна з функцій держави є владно-примусовою діяльністю. Владність контроль-наглядової функції проявляється в наявності в її суб'єктів повноважень, пов'язаних із можливістю: а) перевіряти, тобто втручатися в діяльність та інтереси контрольованого; б) давати підконтрольним суб'єктам обов'язкові для виконання вказівки про усунення виявлених вад; в) ставити перед компетентними інстанціями питання про притягнення до відповідальності винних у виявлених порушеннях осіб; г) безпосередньо застосовувати в ряді випадків примусові заходи [13, с. 112–113].

Відтак, під контроль-наглядовою діяльністю варто розуміти одну із основних правових форм діяльності держави, яка здійснюється державою шляхом видання контроль-правових актів або рішень, що приймаються відповідними органами державної влади у межах передбачених конституцією та законами повноважень, і має на меті за-

безпечення перевірки відповідності дій суб'єктів та об'єктів правового регулювання чинному законодавству, сприяння утвердженню режиму законності і правопорядку [14, с. 119].

Таким чином, цілком очевидно є різноманітність дефініцій контролю і нагляду, яка, як відзначив А.О. Собакарь, багато в чому обумовлена тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення дати універсальну формулу поняттям контролю і нагляду, скільки є наслідком розгляду цього феномена через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції тощо [15, с. 270]. Однак, в будь-якому разі, безпосередньою метою контроль-наглядової діяльності вважається попередження та припинення порушень встановлених нормами права правил поведінки суб'єктів суспільних відносин, а також вимог щодо дотримання стандартів. Кінцева її мета – це досягнення стану максимальної ефективності правового регулювання поведінки учасників суспільних відносин і стандартів, що так само покликане захистити громадян, організацію, суспільство і державу від всіляких негативних наслідків протиправної діяльності, гарантувати їх безпеку, права, свободи та законні інтереси суб'єктів суспільних відносин [16, с. 37].

Окремо, вважаємо доцільним, здійснити додатковий аналіз доктринальних підходів науковців, які стосуються "контролю", "нагляду" та загалом "контроль-наглядової діяльності" в окремих сферах суспільного життя. Адже, як зазначає О.Ф. Скакун контроль-наглядова діяльність "... провадиться як у різному обсязі, так і в різних питаннях і сферах правового регулювання" [17, с. 143]. При цьому, найбільш актуальними для нашого дослідження є напрацювання вчених щодо контроль-наглядової діяльності у сфері судоустрою та здійснення правосуддя. Зокрема, на думку Н.В. Нестор контроль-наглядова діяльність у сфері правосуддя – це передбачені Конституцією та законами України форми управлінського впливу фізичних та юридичних осіб на процеси набуття та припинення правового статусу судді, притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, інші аспекти функціонування суду та судової системи з метою забезпечення законності та правопорядку в цій сфері, що реалізуються з обов'язковим урахуванням принципу незалежності суду та неприпустимості протиправного втручання в роботу судових органів [18, с. 18]. Таким чином, можна констатувати, враховуючи позицію Н.В. Нестор, що контроль-наглядова діяльність щодо суддів носить загальний домінуючий та всеохоплюючий характер. З чим навряд чи можна погодитись, адже за таких обставин губляться такі напрями діяльності у сфері судоустрою та статусу суддів як кадровий, дисциплінарний, координаційний, організаційний. Про-

те, з чим варто погодитись, так це з тим, що контрольно-наглядова діяльність має здійснюватись з урахуванням "... принципу незалежності суду та неприпустимості протиправного втручання в роботу судових органів".

Інший підхід запропонував О.М. Остапенко. На його думку, необхідно виділяти два напрямки контролю за діяльністю судів: 1) контроль за діяльністю судів з належної організації позапроцесуальних правовідносин; 2) контроль судів за належним здійсненням процесуальних правовідносин. Останній вид контролю, на думку автора, може здійснюватись апеляційними та касаційними інстанціями. Водночас, О.М. Остапенко відносить до першого виду контролю і Вищу раду юстиції (правосуддя), яка здійснює контролюючі повноваження. Серед таких повноважень автор виокремлює повноваження з розгляду справ і прийняття рішень стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності [19, с. 241–242].

Таким чином, підсумовуючи можна погодитись із думкою І.В. Єдаменко, яка зазначає, що критерії розмежування по суб'єкту, об'єкту, формах, методах діяльності не є однозначними та беззаперечними. Відсутність загальноприйнятих наукових напрацювань щодо визначення відмінностей або традицій вживання категорій в тому чи іншому аспекті, зумовлює цілком логічну доцільність використання понять "контролю", "нагляду", "контрольно-наглядової діяльності" як семантично близьких термінів, які характеризують одне і те ж явище об'єктивної дійсності [20, с. 95].

Отже, досліджені наукові доктрини, з нашої точки зору, дають можливість стверджувати, що Вища рада правосуддя належить до кола органів державної влади, які здійснюють суддівське врядування, місце яких визначається конституційним статусом та наявністю повноважень контролю та нагляду у сфері судоустрою та здійснення правосуддя. Така наша думка посилюється завдяки позиції окремих вчених. Зокрема, як зазначають М.І. Козюбра, В.М. Кравчук, Я.М. Романюк, "... діяльність судів не обмежується здійсненням їх основної функції – правосуддя. Вона пов'язана також з призначенням, переміщенням, припиненням повноважень і звільненням суддів, дисциплінарним провадженням у разі вчинення суддею дисциплінарного проступку тощо. Ці питання мають вирішуватися спеціалізованим органом суддівського співтовариства, у складі якого більшість має належати суддям, обраним самими суддями. Такі органи в різних країнах називаються по різному – Вища рада магістратури, Вища судова рада, Вища рада судівництва, Державне судове віче тощо. За чинною Конституцією України – це Вища рада юстиції. За тими ж європейськими стандартами такий орган здійснює певні управ-

лінські та наглядові (контрольні) функції з питань, віднесених до його компетенції." [21, с. 50].

В свою чергу С.В. Прилуцький відносить Вищу раду правосуддя до квазісудових органів, обґрунтовуючи свою позицію тим, що даний орган наділений спеціальними судовими повноваженнями у сфері юстиції та здійснює функцію судового контролю [22, с. 17].

Висновки. Узагальнюючи вищевказані позиції вчених-юристів, а також теоретико-правові підходи до розуміння понять "контролю" та "нагляду" вважаємо, що Вища рада правосуддя наділена повноваженнями, характер і зміст реалізації яких носить контрольно-наглядовий характер. А тому контрольно-наглядові повноваження Вищої ради правосуддя – це фактична здатність здійснювати цілеспрямований вплив з метою вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів, ухвалення рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності, надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом та тимчасового відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності в межах визначених конституцією та законами.

Крім того, аналіз Конституції України [23], Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 2 червня 2016 року [24] та Закону України "Про Вищу раду правосуддя" від 21 грудня 2016 року [25] надав можливість виокремити окрему групу контрольно-наглядових повноважень Вищої ради правосуддя, до яких ми віднесли наступні: 1) вжиття заходів щодо забезпечення авторитету правосуддя та незалежності суддів; 2) ухвалення рішення стосовно порушення суддею чи прокурором вимог щодо несумісності; 3) надання згоди на затримання судді чи утримання його під вартою чи арештом; 4) відсторонення судді від здійснення правосуддя у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Халюк С.О. Повноваження Вищої ради правосуддя: теоретико-правова характеристика. Прикарпатський юридичний вісник. 2021. № 3. С. 19–22.
2. Пустовіт Л.О. Контроль. Словник іноземних слів / Уклад. Л.О. Пустовіт, О.І. Скопненко, Г.М. Сjuta, Т.В. Цимбалюк. Київ, 2000. 1017 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.У. Бусел. Київ; 2004. 1035 с.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.

5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
6. Гаращук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні : навч. посіб. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России : учеб. для вузов. М. : 2002. 443 с.
8. Ісаков М.Г. Поняття, публічно-правові засади та значення державного контролю в економічній сфері. Вісник ОНУ імені І.І. Мечникова. 2012. Т. 17. Вип.7. С. 163–164.
9. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. Москва : Юрид. лит., 1987. 112 с.
10. Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие / под. ред. Г.А. Туманова. Москва : Юристъ, 1997. 448 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. у 2-х т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). Київ. 2004. 584 с.
12. Бондар О.Г. Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06; 12.00.07. Київ, 2015. 504 с.
13. Мурза В.В. Форми та методи державної контролю-наглядової діяльності. Публічне право. 2013. № 2(10). С. 110–116.
14. Бистрик Г.М. Контрольно-наглядова діяльність як форма правової діяльності органів державної влади. Держава і право. 2009. № 46. С. 115–123.
15. Собакарь А.О. Характеристика адміністративного нагляду та державного контролю в системі публічного управління. Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 2. С. 270–272.
16. Адъев А.А. Контрольно-надзорная функция современного Российского государства: дисс. .. канд. юрид. наук : 12.00.01. Казань, 2007. 204 с.
17. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підруч. 4-те вид. Київ : Алерта, 2016. 528 с.
18. Нестор Н.В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: автореф. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 40 с.
19. Остапенко О.М. Види державного контролю за діяльністю господарських судів. Митна справа. 2013. № спец. вип. С. 239–243.
20. Єдаменко І.В. Адміністративно-правові засади функціонування суддівського самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 230 с.
21. Козюбра М.І., Кравчук В.М., Романюк Я.М. Правосуддя, суміжні правові інститути та правоохоронна діяльність. Національна безпека і оборона. 2015. №4–5. С. 49–54.
22. Прилуцький С.В. Вища рада правосуддя – самостійний орган судової влади України!? (Актуальні питання новітнього конституційного формату). Публічне право. 2017. № 4 (28). С. 9–18.
23. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.
24. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Голос України. 2016. 16 липня (№ 132-122). С. 10–22.
25. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 № 1798-VIII. Голос України. 2017. 04 січня (№ 1).