

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 35, /35-36/, 37. С. 1358. Ст. 446.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889_19 (дата звернення: 14.02.2018).
7. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2 т. Т. 2. Изд. 2-е, с изм. и доп. / Под ред. В.А. Козбаненко. М: «Статут», 2002. 592 с.
8. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.
9. Мінаєва І.М. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_1_69 (дата звернення: 17.10.2018).
10. Селіванов А. О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в умовах застосування адміністративної юрисдикції суду. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 12. С. 33–39.
11. Селіванов А. О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України*. 2006. № 9. С. 28–33.
12. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.

УДК 342.95 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.20>

НЕСТОР Н.В.

ПЕРЕВІРКА ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА СУДДЯМИ ТА ПРОЦЕДУРИ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті автор доводить, що управлінська компетенція органів суддівського врядування, державних інституцій, громадських організацій, інших суб'єктів реалізується через специфічні форми, процедури її здійснення, сукупність яких і утворює механізм контролю. З використанням напрацювання теорії адміністративного права пропонується авторське визначення понять «адміністративна форма контролю в судовій сфері» та «адміністративна процедура контролю за суддями». З'ясовано, що в класичному управлінні перевірка традиційно означає певне втручання в звичну роботу відповідного об'єкта контролю. Незалежність судової влади, самоврядність вирішення більшості ключових питань внутрішнього функціонування судової системи виключає можливість такого підходу, зумовлює те, що перевірки: 1) здійснюються виключно Вищою радою правосуддя (її структурними органами) як органом суддівського врядування, більшість складу якою є суддями (суддями у відставці), що обираються суддями; 2) стосуються конкретного юридичного факту щодо конкретного судді в минулому часі, заява щодо якого була подана в установленому законом порядку. Визначено такі адміністративні процедури перевірки як форми контролю за суддями: 1) попередню перевірку поданої на суддю дисциплінарної скарги; 2) вирішення дисциплінарної справи щодо судді; 3) вирішення справ щодо несумісності судді; 4) перевірку обґрунтованості подання Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора (його заступника) щодо необхідності затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя. Зроблено висновок, що форми контролю в судовій сфері – зовнішнє вираження процесу реалізації адміністративної компетенції суб'єктами контролю за суддями та судом, яке характеризує межі, обсяг і спрямованість цього процесу в управлінських правовідносинах. Ад-

© НЕСТОР Н.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

міністративна процедура контролю за судьями (судом) в Україні – це правова модель, процесуальні шляхи здійснення заходів контролю та нагляду в судовій сфері в межах однієї чи декількох форм контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова: контроль, суддя, перевірка, адміністративні форми, адміністративні процедури.

In the article, the author proves that the administrative competence of judicial bodies, state institutions, public organizations, other entities is realized through specific forms, procedures for its implementation, the totality of which forms the mechanism of control. Using the experience of the theory of administrative law, the author defines the concepts of administrative form of control in the judicial sphere and administrative procedure of control over judges. It has been found that, in classical management, validation traditionally means some interference with the normal operation of the relevant object of control. The independence of the judiciary, the self-sufficiency of resolving most of the key issues of the internal functioning of the judicial system, precludes such an approach, which determines that the audits are: 1) elected by the judges; 2) relate to a specific legal fact concerning a particular judge in the past, the statement of which was filed in accordance with the procedure established by law. It is determined that such administrative review procedures as forms of control over judges: 1) preliminary examination of a disciplinary complaint filed with a judge; 2) resolution of a disciplinary case against a judge; 3) resolving cases of incompatibility of a judge; 4) reviewing the validity of the submission of the Prosecutor General, acting as Attorney General (his deputy) as to the need to detain, detain or detain a judge; temporary suspension of the administration of justice. It is concluded that the forms of control in the judicial sphere are the external expression of the process of exercising administrative competence by the subjects of control over judges and the court, which characterizes the limits, scope and orientation of this process in administrative legal relations. The administrative procedure for the control of judges (courts) in Ukraine is the legal model, the procedural ways of carrying out control and supervision measures in the judicial sphere within the framework of one or more forms of supervisory activity.

Key words: control, judge, review, administrative forms, administrative procedures.

Вступ. Ефективна контрольно-наглядова діяльність у правовій державі незалежно від конкретної сфери застосування априорі не може здійснюватися стихійним, довільним, випадковим чином, без чіткого окреслення параметрів, орієнтирів тих чи інших заходів контролю. Нормативне закріплення цих параметрів, форматів є об'єктивним вираженням потреби системної організації управлінського впливу, диференціації його важелів, напрямів залежно від суб'єкта та об'єктів адміністративно-владних відносин.

Повною мірою ця закономірність присутня і у сфері судоустрою та правосуддя. Управлінська компетенція органів суддівського врядування, державних інституцій, громадських організацій, інших суб'єктів реалізується через специфічні форми, процедури її здійснення, сукупність яких і утворює механізм контролю. При цьому якщо форми контролю є узагальненими для більшості суб'єктів, то процедури є деталізуючими правовими явищами, що відображають специфіку структурно-управлінських зв'язків у судовій системі, власну належність до діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів щодо ключових напрямів контролю як ознаку незалежності судової влади від впливу третіх осіб. Абсолютна більшість учених у власних класифікаціях згадує перевірку як форму контролю. Тому цілком логічним є виділення такої форми контролю і в галузі судоустрою та правосуддя під час здійснення контролю за судьями (судами) України.

Адміністративні форми та процедури контролю взагалі та перевірка зокрема активно досліджуються вченими-адміністративістами. Зокрема, варто згадати роботи таких із них, як О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, І.К. Залюбовська, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.М. Музичук та інші. Водночас наукові дослідження здійснюються в контексті або загальних питань теорії адміністративного права, або спеціалізованих сфер, лише опосередковано дотичних до сфери правосуддя та контролю за судьями, що, відповідно, зумовлює актуальність статті.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення, характеристика та систематизація перевірки як адміністративної форми контролю за суддями та процедури її здійснення.

Результати дослідження. Видається логічним припущення, що з огляду на належність до видів управління форми контролю значною мірою відповідають природі, ключовим характеристикам і визначенням форм управлінської діяльності; звичайно, із врахуванням специфіки функцій контролю та нагляду. Так само в цьому випадку присутня багатогранність наукових підходів до досліджуваного питання. У зв'язку з цим цілком слушним є зауваження Л.В. Катроши щодо виокремлення в науковій літературі декількох підходів до трактування цієї дефініції: як сукупності методів контролю, як способу проведення контролю, як внутрішньої організації контролю [1, с. 257]. При цьому переважачим є сприйняття контролю саме як способу, організації його проведення компетентними суб'єктами.

Форма контролю – багатофункціональний інструмент дослідження певних явищ, об'єктів, процесів, внутрішній зміст якого визначається сукупністю застосованих методів і прийомів дослідження [2, с. 120]. Відповідно, вона є інструментом вивчення, аналізу різноманітних аспектів роботи судді та функціонування судової системи загалом, зміст якої залежить від обсягу законодавчо визначених повноважень суб'єктів впливу. Так само різні її прояви відображають специфіку правового статусу цих осіб та особливості піднаглядних об'єктів; у своїй сукупності орієнтовані на досягнення оптимальних показників ефективності роботи судді та справедливості правосуддя.

Незаперечним є факт розмаїття форм контролю, їхньої акцентованості на досягнення різних завдань і цілей. Тому зупинимося детальніше на природі, варіаціях диференціації цих форм у теоретичних наукових розробках і чинному законодавстві. Наприклад, Ю.П. Битяк та В.В. Зуй формами контролю визначають ревізію та перевірку [3, с. 206]. О.Ф. Андрійко в контексті державного контролю в Україні згадує такі його форми здійснення, як перевірка, ревізія, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [4, с. 223]; Х.Х. Шнейдер – перевірку, ревізію, інвентаризацію, експертизу тощо [5, с. 88]. В.В. Мурза до форм контрольно-наглядової діяльності відносить перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг [6, с. 111]; В.М. Гаращук – перевірку (зазначаючи при цьому про її домінуючу роль), ревізію, проведення рейдів, оглядів, затребування звітів тощо [7, с. 197]; М.М. Шестерняк – інвентаризацію, ревізію, аудит, внутрішній аудит, усі форми перевірки (перевірка державних закупівель, податкова перевірка, інші тематичні перевірки), державний фінансовий аудит (аудит ефективності бюджетних програм, аудит виконання місцевих бюджетів і т.д.), тобто ті контрольні заходи, які відповідають нормативно-правовим нормам і чинному законодавству [8, с. 156]; І.К. Залюбовська – перевірку, ревізію, експертизу, координацію діяльності підконтрольних об'єктів, розгляд скарг, заяв і т.д. [9, с. 13]. Як бачимо, попри низку розбіжностей у термінологічних класифікаціях, усі вчені сходяться на потребі виділення перевірки як окремої форми контролю, яка цілком логічно присутня і в царині судоустрою та правосуддя.

Із суспільно-філософського погляду поняття перевірки характеризує аналітичну діяльність щодо певного об'єкта з метою з'ясування його відповідності попередньо відомим, встановленим параметрам. Під час проектування цього правила на предмет нашого дослідження таким об'єктом є поведінка судді, а параметрами – законодавчі вимоги до його особи та процесу здійснення правосуддя. Подібна аналітична діяльність має ретроспективний характер, тобто стосується конкретних юридичних фактів (дій, подій, стану), які мали місце в минулому та законність яких встановлюється в поточному вимірі часу.

Як правило, необхідність проведення перевірки зумовлена наявністю інформації з високим ступенем ймовірності того, що вона є правдивою, – щодо вчинення дисциплінарного чи кримінального правопорушення суддею, порушення вимог закону про несумісність суддівської роботи з іншими видами діяльності тощо. Отже, перевірка як форма контролю за суддями – це постійний процес реагування Вищої ради правосуддя (її органів) на отриману від третіх осіб інформацію про протиправну поведінку суддів (порушення вимог матеріального, процесуального права під час правосуддя, допущення поведінки, що порочить звання судді, недоброчесна поведінка тощо), що мала місце в минулому та щодо справ, розгляд яких уже закінчено, за наслідками якої може бути застосовано один із заходів адміністративного (розпорядчого) впливу до винної особи.

Хоча перевірка як форма контролю, по суті, характеризує весь спектр управлінсько-дисциплінарної діяльності Вищої ради правосуддя, цей спектр не є однорідним чи одноманітним; являє собою сукупність різних (пов'язаних і непов'язаних між собою) дій перевіряючого ха-

рактеру, аспектів реалізації на практиці управлінської компетенції владним суб'єктом у цілях належного, оперативного, ефективного вирішення завдань контролю – адміністративних процедур контролю.

Адміністративні процедури закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів та посадових осіб у зв'язку із застосуванням правових вимог до конкретного життєвого випадку; виконують правозабезпечувальну функцію, адже юридично закріплені адміністративні процедури, які забезпечують реалізацію вимог закону, фактично стають критеріями правомірності поведіння відповідних суб'єктів [10, с. 67–68]. Отже, адміністративна процедура контролю за суддями (судом) в Україні – це правова модель, процесуальні шляхи здійснення заходів контролю та нагляду в судовій сфері в межах однієї чи декількох форм контрольної-наглядової діяльності.

Ми вже зазначали, що перевірка як форма контролю, по суті, характеризує весь спектр управлінсько-дисциплінарної діяльності Вищої ради правосуддя. Відповідно, її адміністративні процедури так само пов'язані з реалізацією владної правосуб'єктності цим органом суддівського врядування.

Попередня перевірка поданої на суддю дисциплінарної скарги передбачає здійснення одним із членів дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя заходів із вивчення змісту скарги на предмет відповідності вимогам закону, обґрунтованості зазначених доводів, наявності чи відсутності підстав для відкриття чи відмови у відкритті дисциплінарної справи. Вирішення дисциплінарної справи щодо судді включає відкриття дисциплінарної справи, розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності. Тобто члени дисциплінарної палати перевіряють доводи скарги, зібрані інформацію та матеріали та вирішують питання доцільності відкриття дисциплінарної справи. У разі позитивного (для скажника) результату скарга розглядається по суті, зокрема, визначається міра дисциплінарного стягнення для судді у разі притягнення останнього до відповідальності.

Вирішення справ щодо несумісності судді передбачає розгляд поданої третьою особою з цього приводу заяви Вищою радою правосуддя на своєму засіданні, перевірку поданих доводів і прийняття одного з двох рішень – визнання факту порушення вимог щодо несумісності з іншою діяльністю чи статусом (та, відповідно, звільнення з посади, адже пряма підстава звільнення передбачена Конституцією України) або визнання відсутності порушення вимог щодо несумісності.

Перевірка обґрунтованості подання Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора (його заступника) щодо необхідності затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя полягає в оцінці поданої Вищої ради правосуддя прокурором інформації щодо причетності суддів до вчинення кримінального правопорушення на предмет вірогідності, достатності для твердження про вчинення злочину, можливості чи неможливості подальшого здійснення правосуддя суддею в інтересах слідства та підтримання авторитету суду.

Додатково зазначимо, що реалізація згаданих нами процедур є виключно компетенцією Вищої ради правосуддя – органу суддівського врядування. Причому окремі повноваження реалізуються органом у повному складі як колегіальним утворенням; інші – дисциплінарними палатами ради як її внутрішніми структурними підрозділами.

Висновки. Форми контролю в судовій сфері визначаємо як зовнішнє вираження процесу реалізації адміністративної компетенції суб'єктами контролю за суддями та судом, яке характеризує межі, обсяг і спрямованість цього процесу в управлінських правовідносинах. Адміністративна процедура контролю за суддями (судом) в Україні – це правова модель, процесуальні шляхи здійснення заходів контролю та нагляду в судовій сфері в межах однієї чи декількох форм контрольної-наглядової діяльності.

У класичному управлінні перевірка традиційно означає певне втручання у звичну роботу відповідного об'єкта контролю. Незалежність судової влади, самоврядність вирішення більшості ключових питань внутрішнього функціонування судової системи виключає можливість такого підходу, зумовлює те, що перевірки: 1) здійснюються виключно Вищою радою правосуддя (її структурними органами) як органом суддівського врядування, більшості складу якою є суддями (суддями у відставці), що обираються суддями; 2) стосуються конкретного юридичного факту щодо конкретного судді в минулому часі, заява щодо якого була подана в установленому законом порядку.

Виокремлюємо такі адміністративні процедури перевірки як форми контролю за суддями: 1) попередню перевірку поданої на суддю дисциплінарної скарги; 2) вирішення дисциплінарної справи щодо судді; 3) вирішення справ щодо несумісності судді; 4) перевірку обґрунтованості

подання Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора (його заступника) щодо необхідності затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Катроша Л.В. Методи державного фінансового контролю як спосіб запобігання зловживанням у сфері державних закупівель. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2013. Вип. 37. С. 256–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2013_37_30.
2. Слободяник Ю.Б. Державний аудит : навч. посіб. Суми, 2015. 340 с.
3. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва, 2002. 728 с.;
4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ, 2004. 301 с.
5. Шнейдер Х.Х. Контроль в советском государственном управлении (по материалам эстонской ССР) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Тарту, 1974. 95 с.
6. Мурза В.В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_16.
7. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2003. 412 с.
8. Шестерняк М.М. Методи і форми контролю: проблеми визначення. *Науковий випуск Херсонського державного університету. Серія : «Економічні науки»*. 2017. Вип. 26. Ч. 2. С. 154–156. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_26/2/39.pdf.
9. Залобовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посібник. Одеса, 2003. 104 с.
10. Братель С.Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий випуск Херсонського державного університету. Серія : «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 66–69. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_2/15.pdf.

УДК 341.4

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.21>

ПАРАГАЙЛО В.О.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

У статті проаналізовано теоретичні та практичні питання адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в окремих зарубіжних країнах. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду стосовно законодавчого врегулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей. Сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до низки вітчизняних нормативних актів, а також положень щодо вдосконалення системи суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. З'ясовано, що німецький механізм захисту культурних цінностей побудовано на децентралізованій основі як у законодавчому, так і в інституційному аспектах. Фундаментальний закон про захист діє на території всієї держави. Однак нормотворча ініціатива також має місце в німецькій правовій системі захисту культурних цінностей. З огляду на історичні передумови та інші фактори, що зумовлюють відмінні регламентаційні підходи федеральних земель, у сучасних правових реаліях вважаємо метод нормотворчого транспонуван-

© ПАРАГАЙЛО В.О. – аспірант кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)