

3. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>.

4. Конвенція про безпеку та гігієну праці у будівництві № 167 / Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 20.06.1988 № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2199>.

5. Бондарева Н. Термінологічне дослідження поняття «будівництво» в економіці України. *Вісник Львівського ун-ту. Серія екон.* 2008. Вип. 40. С. 47–50.

6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 34. Ст. 343.

7. Ціленко В.А. Правове регулювання будівельної діяльності: склад будівельних право-відносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* № 2 (17). 2014. С. 225–235.

8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

9. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197.

10. Гриценко Г.М. Щодо відповідальності за правопорушення у сфері містобудування. *Відповідальність у сфері господарювання: сучасний стан і перспективи розвитку* : збірник наукових праць / наук. ред. В.К. Мамутов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк : Юго-Восток, 2009. 158 с.

УДК 342.95 (477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.26>

НЕСТОР Н.В.

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА НЕЗАЛЕЖНИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ

У статті автор доводить, що незалежні засади функціонування суду не виключають наявності низки логічно та нормативно обґрунтованих важелів взаємодії, впливу інших державних інститутів на судову систему, правовий статус суддів, у т. ч. в ракурсі настання негативних наслідків для судді у разі вчинення останнім протиправного діяння. Визначено співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади як системи та системної єдності ряду винятків із загального управлінського впливу. Характеризуються та систематизуються подібні винятки в контексті різних інституційно-кадрових, фінансових, кримінально-процесуальних, функціональних обмежень. З'ясовано, що явище недоторканності, суддівського імунітету по своїй природі не пов'язано з додатковими підставами звільнення судді від кримінальної відповідальності чи призначеного судом покарання, а лише передбачає низку особливостей, винятків із загальних процедур кримінального провадження, з метою запобігання ризику використання цих процедур як елементів прямого чи опосередкованого тиску на суддів у цілях впливу на правосуддя. Визначено, що, крім інституційних і функціональних обмежень, у системі державного контролю наявні також фінансові обмеження, пов'язані з нормативно зумовленою неможливістю органів виконавчої та законодавчої влади у довільний спосіб корегувати витрати на суд і суддів. Наголошено, що застосування на практиці кримінально-процесуального обмеження зумовлює суперечність між правоохоронними органами та Вищою радою правосуддя. Зроблено

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

висновок, що співвідношення гілок влади в незалежній Україні характеризується як перманентними спробами адміністративних органів пропонувати власне тлумачення принципу незалежності суду, тим самим розширювати сферу державного контролю, так і зворотними спробами судових інституцій (зокрема через механізм звернення до Конституційного суду, публічного оприлюднення власного тлумачення норма права Вищою радою правосуддя) запровадити додаткові (розширити існуючі) межі державного контролю. Що, звичайно ж, відіграє негативну роль у формуванні усталених характеристик співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади.

Ключові слова: *контроль, незалежність суду, суддя, державний контроль, обмеження державного впливу.*

In the article the author argues that independent principles of court functioning do not exclude the presence of a number of logically and normatively justified levers of interaction, influence of other state institutions on the judicial system, legal status of judges, including in view of the occurrence of negative consequences for a judge in the case of their unlawful act. The relation between state control and independent principles of functioning of the judiciary as a system and system unity of a number of exceptions to the general managerial influence is determined. Such exceptions are characterized and systematized in the context of various institutional, personnel, financial, criminal procedural and functional limitations. It has been found that the phenomenon of immunity, judicial immunity, is inherently unrelated to the additional grounds for a judge's release from criminal liability or a sentence imposed by a court. It merely provides for a number of features, exceptions to general criminal proceedings, in order to prevent the risk of using these procedures as elements of direct or indirect pressure on judges to influence justice. It is determined that in addition to institutional and functional constraints, there are also financial constraints in the system of state control, which, as a rule, are due to the regulatory impossibility of the executive and legislative authorities to arbitrarily adjust the costs of court and judges. It is emphasized that the application of criminal procedural restriction leads to contradictions between law enforcement agencies and the High Council of Justice. It is concluded that the ratio of branches of power in independent Ukraine is characterized as a permanent attempt of the administrative bodies to offer their own interpretation of the principle of independence of the court, thereby expanding the scope of state control, as well as backward attempts of judicial institutions (in particular through the mechanism of appeal to the Constitutional Court, public disclosure the High Council of Justice) to introduce additional (broaden existing) boundaries of state control. Which, of course, plays a negative role in shaping the established characteristics of the relationship between state control and the independent foundations of the functioning of the judiciary.

Key words: *control, court independence, judge, state control, limitation of state influence.*

Вступ. Співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади є дискусійним і суперечливим питанням. Наукове, експертне середовище пропонує різні формати такого співвідношення, які залежать від сприйняття, тлумачення змісту засади незалежності суду (суддів) і можливості держави встановлювати, зумовлювати механізм контролю різних сфер реалізації державної влади, функціонування суспільства та суддів як його частини. Додаткова складність дослідження зумовлена тим, що подібне співвідношення містить велику кількість неформалізованих елементів, які більшою мірою характеризують рівень правової культури в суспільстві та політичних колах, ніж реальне співвідношення адміністративних повноважень, компетенції різних гілок влади.

Цивілізаційний поступ державного розвитку України, в т. ч. у контексті запровадження незалежності, самоврядності судової системи, на жаль, не повною мірою співвідноситься із залишками правового нігілізму в соціумі та владі, зокрема небажанням суддів нести позитивну юридичну відповідальність за свої діяння, їх лояльність іншим гілкам влади, правоохоронним органам, а так само намаганням політикуму, державних посадовців «комунікувати» в неправовий спосіб з судом і, що не менш небезпечно, – згодою суду (суддів) сприймати ці комунікації

як прийнятне та допустиме явище. За таких умов об'єктивно оцінити дієвість існуючої системи балансу та противаг серед гілок державної влади доволі складно, адже конкретний недолік (негативне явище) може зумовлюватися як недосконалістю юридичного механізму, так і ігноруванням правових норм суб'єктами, на яких вони поширюються.

Співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади традиційно розкривається науковцями саме в контексті принципу незалежності суду та механізму його втілення на практиці (праці таких вчених, як В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрійко, С.В. Бардаш, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, О.В. Шевчук та ін.). Водночас комплексне дослідження та виокремлення в наукових працях системи відповідних функціональних, матеріальних, інституційних та інших обмежень державного впливу на судову сферу практично не здійснюється, чим зумовлюється актуальність цієї статті.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення обмежень державного впливу на правові відносини, які стосуються судів або в яких беруть участь судді.

Результати дослідження. Враховуючи сукупність характеристик, факторів, чинників незалежності суду та суддів, державний контроль щодо них проявляється в обмеженому обсязі, з численними особливостями та спеціальними процедурами здійснення. Фактично кожна складова частина незалежності суду (недоторканості суддів) є системно необхідним винятком із загальних процедур контролю держави за суспільними, адміністративними процесами на власній території. Отже, співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади полягає в системі та системній єдності таких винятків – вилученні зі сфери державного впливу окремих напрямів функціонування суду, створенні особливих механізмів правозастосування щодо суддів, їх дій і бездіяльності як у процесі здійснення правосуддя, так і в ході участі в інших суспільних відносинах.

Традиційно державний контроль розглядається як законна (заснована на діючих нормативних правових актах) діяльність компетентних державних органів і їх представників із перевірки дотримання нормативних правових актів, норм, стандартів і правил, використання державних коштів і власності, а також щодо усунення та попередження різних порушень [1, с. 294]. Звичайно, стан законності, дотримання принципу верховенства права у сфері правосуддя є надзвичайно важливим для демократичного суспільства, у зв'язку з чим не може вилучатися з пріоритетів державної політики та відповідно державного впливу. Тому в інтересах дотримання незалежних засад функціонування суду держава не самоусувається від впливу на ці процеси, а делегує таку адміністративну компетенцію органам суддівського врядування (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів), органам суддівського самоврядування (з'їзд суддів України, Рада суддів, збори суду (судів) – суб'єктам, які повністю або в кількості не менше половини складу формуються з суддів (суддів у відставці), які обираються самими суддями. Відповідно можна говорити про інституційно-кадрові обмеження державного контролю.

Такі обмеження можна умовно розділити на дві групи. Перша стосується порядку формування (зміни складу) органів суддівського самоврядування; друга – порядку призначення (звільнення) суддів із посади. Щодо першої групи, то при формування складу Вищої ради правосуддя державний контроль присутній у розрізі призначення (звільнення) чотирьох членів ради з двадцять одного (по дві особи призначають Президент України та Верховна рада України). При формуванні складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів – у розрізі призначення (звільнення) чотирьох членів із шістнадцяти (по дві особи призначають Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Голова Державної судової адміністрації України).

Щодо другої групи, що по суті єдиним (за винятком призначення частини суддів Конституційного суду) проявом державного контролю в процесі призначення судді на посаду є адміністративне повноваження Президента України видавати акти індивідуальної дії – накази про призначення суддів. Реалізація цього повноваження має ряд додаткових обмежувальних особливостей. По-перше, встановлено строк для видачі указу про призначення – тридцять днів із дати отримання відповідного подання Вищої ради правосуддя. По-друге, голова держави не компетентний перевіряти додержання вимог законодавства до кандидатів на посаду при здійсненні процедур добору кандидатів, у т. ч. їх кваліфікаційного оцінювання. По-третє, будь-які власні застереження Президента України щодо кандидатів, зокрема на підставі звернень третіх осіб, можуть бути лише підставою для порушення головою держави перед компетентними суб'єктами питання про проведення в установленому законом порядку перевірки цих фактів, а не перешкодою для призначення на посаду. Стосовно звільнення суддів із посади, притягнення їх до

дисциплінарної відповідальності, зовнішні щодо судової сфери органи повністю усуваються від цієї функції, тобто державний контроль повністю делегується самоврядним суддівським інституціям.

Іншими суттєвими обмеженнями державного контролю є функціональні, які безпосередньо стосуються можливості впливу третіх осіб на правосуддя як вирішення в судовому процесі кримінальних, цивільних, адміністративних господарських справ. Це обмеження за загальним правилом є абсолютним, тобто йдеться саме про відсутність державного контролю за поточним розглядом судової справи, а не його делегування Вишій раді правосуддя. Єдиним винятком саме делегування повноважень цій раді є ситуації розгляду скарг на дії суддів по безпідставному затягуванні або невжитті заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого процесуальним законом.

Окрім інституційних і функціональних обмежень, у системі державного контролю є також фінансові обмеження, пов'язані з нормативно зумовленою неможливістю органів виконавчої та законодавчої влади у довільний спосіб корегувати витрати на суд і суддів. Доволі часто у спірних ситуаціях між гілками влади остаточною крапку ставить лише Конституційний Суд України, рішення якого зумовлюють припинення спірної (неправомірної) норми, є остаточними та не можуть бути оскаржені.

Наприклад, згідно з рішенням Конституційного Суду № 6-рп/99 від 24 червня 1999 р. у справі про фінансування судів визнано неконституційними ст. 42 Закону України «Про державний бюджет на 1999 р.», яка передбачала можливість обмеження урядом видатків на фінансування судової системи. В обґрунтування зазначеного рішення суд доводить, що однією з конституційних гарантій незалежності суддів є особливий порядок фінансування судів. Централізований порядок фінансування судових органів із бюджету в обсягах, які мають забезпечувати належні економічні умови для повного і незалежного здійснення правосуддя, фінансування потреб судів (витрати на розгляд судових справ, комунальні послуги, ремонт і охорону судових приміщень, придбання оргтехніки, поштові витрати тощо) має обмежити будь-який вплив на суд і спрямований на гарантування судової діяльності на основі принципів і приписів Конституції України [2]. Тому відсутність у державі встановлених нормативів фінансування судів не може зумовлювати його довільне визначення органами (виконавчої влади), що по суті є здійсненням фінансового впливу на суд.

Інституційні, функціональні, фінансові обмеження державного контролю повною мірою кореспондуються з особливим правовим статусом інститутів судових органів і суддів як виключних суб'єктів здійснення правосуддя, зумовлюються потребою забезпечення незалежності їх роботи здійснення правосуддя. Водночас елементи державного контролю щодо суддів як учасників деліктних правовідносин також мають ряд процесуальних особливостей – обмежень застосування заходів державного примусу кримінального характеру. Подібне обмеження традиційно пов'язується з явищем недоторканості та імунітету посадової особи. Хоча ці явища є самостійними науковими категоріями з понятійного погляду, проте, на нашу думку, їх існування зумовлено, знову ж таки, необхідністю забезпечення незалежності судді, вони нерозривно з нею пов'язані, є фактором досягнення такого стану в судовій системі.

Із загально кримінологічного погляду, інститут недоторканості окремих посадових осіб є суспільно необхідним конституційним винятком із загального принципу рівності всіх громадян перед законом, напрямом захисту їх професійної діяльності. Н.В. Шевелар цілком справедливо зазначає, що незалежність суддів забезпечується їх недоторканністю, що має чітко прагматичну ціль – надання і забезпечення можливості виконувати свій безпосередній конституційний обов'язок здійснювати правосуддя за допомогою винесення в межах його повноважень судових актів без побоювання, що за це буде хтось і в якій-небудь формі переслідувати. Недоторканність означає, що суддя, як і будь-який громадянин, повинен нести відповідальність, якщо він порушує встановлені державою закони, але порядок притягнення його до відповідальності повинен бути особливим [3, с. 79]. Суспільство і держава, додає Н.М. Шульгач, висуваючи до суддів і їхньої професійної діяльності високі вимоги, зобов'язана забезпечити суддям додаткові гарантії належного здійснення функціональної діяльності щодо відправлення правосуддя, тобто положення про недоторканість закріплює один з істотних елементів статусу суддів, спрямоване на забезпечення основ конституційного ладу, розподілу влади, самостійності та незалежності судової влади [4, с. 197]. Дійсно, явище недоторканості, суддівського імунітету по своїй природі не пов'язано з додатковими підставами звільнення судді від кримінальної відповідальності чи призначеного судом покарання, а лише передбачає низку особливостей, винятків із загальних процедур кримінального провадження з метою запобігання ризику використання цих процедур як елементів прямого чи опосередкованого тиску на суддів у цілях впливу на правосуддя.

Зауважимо, що застосування на практиці кримінально-процесуального обмеження зумовлює суперечності між правоохоронними органами та Вищою радою правосуддя. Як зазначають аналітики Центру політико-правових реформ, Вища рада правосуддя, посилаючись на формулювання Кримінального процесуального кодексу, зайняла позицію, що останній виняток для суддів, затриманих *in flagrante delicto* (латинський вираз, дослівно означає «в палаючому злочині»), обмежений за часом і призначенням: щойно злочин припинено й суддю ідентифіковано, постає юридична потреба у згоді ради для подальшого тримання судді під вартою чи арештом. Національне антикорупційне бюро України, відповідно, тримається думки, що затриманий *in flagrante delicto* суддя втрачає свій імунітет від несанкціонованого Вищою радою правосуддя арешту чи затримання на весь подальший час, доки інцидент не буде належним чином вичерпано з юридичного погляду [5]. Як аргумент орган суддівського врядування знову ж таки посиляється насамперед на принцип незалежності суду та недоторканності суддів, робить спробу власного тлумачення норми закону у вищезазначених інтересах. Не виключено, що різні варіації праворозуміння та правозастосування будуть припинені лише після рішення Конституційного Суду України, яким буде сформована власна правова позиція з цього приводу.

Висновки. Співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади характеризується низкою обмежень державного впливу на правові відносини, які стосуються судів або в яких беруть участі судді. Серед цих обмежень виділяємо:

1) інституційно-кадрові обмеження – стосуються порядку формування (зміни складу) органів суддівського самоврядування; порядку призначення (звільнення) суддів із посади; полягають у мінімізації впливу на процеси формування (корегування персонального складу) суддівського корпусу, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів;

2) функціональні обмеження – безпосередньо стосуються усунення можливості впливу третіх осіб на правосуддя як вирішення в судовому процесі кримінальних, цивільних, адміністративних господарських справ;

3) матеріальні обмеження – пов'язані з нормативно зумовленою неможливістю органів виконавчої та законодавчої влади у довільний спосіб корегувати витрати на суд і суддів; неприпустимості скорочення таких витрат, віднесення їх до захищених статей Державного бюджету;

4) кримінально-процесуальні обмеження – стосуються забезпечення недоторканості (імунітету) суддів як учасників деліктних відносин, передбачають особливі процедури заходів державного примусу кримінального характеру – відсторонення від посади, вручення повідомлення про підозру, затримання й обрання запобіжного заходу, проведення оперативно-розшукових заходів чи слідчих дій; затримання, привід, утримання під вартою чи арештом.

Додатково зазначимо, що співвідношення гілок влади в незалежній Україні характеризується як перманентними спробами адміністративних органів пропонувати власне тлумачення принципу незалежності суду, тим самим розширювати сферу державного контролю, так і зворотними спробами судових інституцій (зокрема через механізм звернення до Конституційного суду, публічного оприлюднення власного тлумачення норма права Вищою радою правосуддя) запровадити додаткові (розширити існуючі) межі державного контролю, що, звичайно, відіграє негативну роль у формуванні усталених характеристик співвідношення державного контролю та незалежних засад функціонування судової влади.

Список використаних джерел:

1. Хомишин І.Ю. Контроль у системі державної служби. *Форум права*. 2015. № 4. С. 292–296. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) № 6-рп/99 від 24.06.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-99>.
3. Шевелар Н.В. Імунітет суддів та їх відповідальність. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. 2011. Вип. 15. С. 79–83. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17400/1/ІМУНІТЕТ%20СУДДІВ%20ТА%20ІХ%20ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.pdf>.
4. Шульгач Н.М. Проблемні питання вдосконалення принципу недоторканності суддів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 9. С. 197–198. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2012_9_47.
5. Кириченко Ю. Аналітичний звіт Центру політико-правових реформ за червень 2017 р. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/2017-06-25-DRI-BP-CCU_indpn-Almost_final-UA.pdf.