



ВІСНИК

Вищої
кваліфікаційної
комісії суддів України



1

2014

Закордонний досвід боротьби з корупцією

Корупція в Україні пронизала всі сфери життя. Її масштаби загрожують національній безпеці країни. Суспільство не тільки чітко усвідомлює всю складність нинішньої ситуації, але й вимагає від влади рішучої протидії корупції. Останні драматичні події київського Євромайдану є переконливим свідченням того, що український народ не хоче жити по-старому, миритися зі свавіллям чиновників, корупцією, соціальною несправедливістю.

Зменшення рівня корупції – складне завдання, вирішення якого вимагає системного підходу, політичних, правових та організаційних механізмів. З огляду на відсутність власних позитивних результатів боротьби з корупцією, корисно було б розпочати рух у цьому напрямку з вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду. Ось приклади лише кількох країн, які досягли суттєвих зрушень у протидії корупції. У більшості з них відносно не так давно її рівень був надзвичайно високий.

Ізраїль

Розгалужений моніторинг можливих корупційних дій покладено в основу всіх заходів боротьби з корупцією в Ізраїлі. Моніторинг здійснюється не лише урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, яке є незалежним від міністерств, а й різними громадськими організаціями. Якщо виявляються факти корупції, то про них одразу інформують слідчі органи.

Закон, що ухвалений 1992 року, надає президентові Ізраїля повноваження нагороджувати громадян країни, які викрили корупційні правопорушення. Для отримання нагороди потрібно лише одне – щоб слідство визнало викриття обґрунтованим.

Законодавство Держави Ізраїль передбачає значні соціальні пільги для державних службовців. Оскільки чиновників, які замішані у корупційних оборудках, чекає безжальне покарання, то низова корупція у цій країні практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів у Ізраїлі не перевищує 5%.

У Ізраїлі також створено реєстр корумпованих фірм.

Німеччина

Ліквідація матеріальної, насамперед фінансової, бази діяльності злочинних угруповань покладено в основу боротьби з корупцією у Німеччині. У країні створено правову базу, що унеможливорює відмивання «брудних грошей», а майно осіб, запламова-

них корупційними діями, конфіскується. Банківські установи зобов'язані надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. німецьких марок (станом на 2002 р.) за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Кожен, хто відкриває банківський депозит на суму понад 50 тис. німецьких марок (станом на 2002 р.), зобов'язаний пред'явити посвідчення особи.

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем.

У Німеччині за прикладом інших країн, зокрема Ізраїлю, мають намір створити реєстр корумпованих фірм. Ті, хто потрапляє до цього «чорного списку», позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги правоохоронних органів.

Великобританія

Країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією. Система антикорупційних механізмів тут урегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах влади датований 1889 роком. Два наступних – 1906 та 1916 року, були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів ці закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність.

У Великобританії громадська думка має важливе значення при ухваленні рішень, що стосуються суспільного, політичного та економічного розвитку країни. З жовтня 1994 року у країні діє окрема антикорупційна структура, так званий Комітет Нолана, зусилля якого зосереджено на важливих сферах життєдіяльності, що викликають найбільшу стурбованість громадськості. Зокрема, комітет відстежує діяльність членів парламенту, які консультують фірми, що прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрів та посадовців, що працюють в тих галузях індустрії, регулюванням яких вони займалися в уряді, та інші аспекти громадського життя. За результатами роботи Комітету палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту.

(продовження на стор. 50)



МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Закордонний досвід боротьби з корупцією. Володимир Кузьменко 1

ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

Актуальні питання визнання договору недійсним з ініціативи господарського суду. Ніна Кучерук 3

Склад адміністративного проступку: поняття та види. Валерій Колпаков 8

Дефектність фактичного складу в адміністративному судочинстві України. Віталій Гордєєв 13

Безоплатна правова допомога у контексті забезпечення доступності правосуддя. Ауріка Паскар 19

Державність і право сучасної Української незалежної держави. Тамара Гогусь 25

Здійснення державних видатків на суддівську освіту. Олександр Іщенко 36

Особливості допиту потерпілих і свідків під час розслідування злочинів проти трудових прав. Віталій Топчій 42

З ПРАКТИКИ РОБОТИ

Чи потрібен психолог для служителів Феміди? Віталій Барський, Христина Сайко 46

Науково-практичний юридичний журнал
Видається із вересня 2011 року

Співзасновники:
Вища кваліфікаційна комісія суддів України,
Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Свідоцтво про державну реєстрацію
Серія KB № 20089-9889ПР

Рекомендовано до друку та розповсюдження через мережу Інтернет рішенням Вченої ради Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» (протокол № 3 від 22.11.2013)

Голова Редакційної колегії
к.ю.н. І. Л. Самсін

Редакційна колегія:
І. Л. Самсін (головний редактор),
О. В. Дронговська (заступник головного редактора),
В. В. Кузьменко (відповідальний секретар),
д.ю.н. В. П. Мікулін, к.ю.н. М. Г. Мельник,
д.ю.н. А. П. Гетьман, д.ю.н. О. В. Капліна,
д.ю.н. В. Л. Яроцький, д.ю.н. Л. М. Москвич,
д.ю.н. Л. І. Сопільник,
д.ю.н. О. В. Покачалова (Росія),
д.ю.н. Ліяна Штарієне (Литва),
В. Й. Косенко, В. Г. Данчук, П. В. Казакевич,
Р. М. Савчук, М. М. Суховій, М. Ю. Чернишова

Редактор

О. В. Дронговська

Коректор

О. С. Березовська

Відповідальність за достовірність фактів, цитат, власних назв та інших відомостей несуть автори публікацій.
Редакція може не поділяти точки зору автора.

У журналі зберігається правопис законодавчих, нормативних актів, наказів, методологічних розробок, що надійшли до редакції.

Редакція залишає за собою право на скорочення та редагування текстів.

Статті обов'язково проходять відбір і рецензування.

Номер 1 (9) 2014 схвалено і рекомендовано до друку рішенням редакційної колегії, протокол №11 від 07.07.2014 р.
Підписано до друку 08.07.2014 р.
Формат 60x84 1/8
Папір крейдований
Наклад 820 примірників
Оригінал-макет затверджено Вищою кваліфікаційною комісією суддів України

Видавець ТОВ «Піраміда»

© Текст — Вища кваліфікаційна комісія суддів України

Адреса редакції:
м. Київ, вул. Механізаторів, 9.
www.vksu.gov.ua



Ніна Кучерук,
провідний науковий
співробітник відділу
науково-методичного
забезпечення діяльності
Вищої кваліфікаційної комісії
суддів України Національної
школи суддів України

Актуальні питання визнання договору недійсним з ініціативи господарського суду

УДК 346.91

У статті розглядаються питання щодо ініціативи господарського суду у визнанні договорів недійсними, досліджуються умови застосування положень п. 1 ч. 1 ст. 83 Господарського процесуального кодексу України та їх співвідношення із іншими нормами законодавства.

Ключові слова: визнання договору недійсним, ініціатива суду, предмет спору, право суду, невідповідність законодавству.

Н. Кучерук. Актуальные вопросы признания договора недействительным по инициативе хозяйственного суда

В статье рассматриваются вопросы касательно инициативы суда в признании договоров недействительными, исследуются условия применения поло-

жений п. 1 ч. 1 ст. 83 Хозяйственного процессуального кодекса Украины и их соотношение с другими нормами законодательства.

Ключевые слова: признание договора недействительным, инициатива суда, предмет спора, право суду, несоответствие законодательству.

N. Kucheruk. Actual issues of admission the contract void by commercial court's initiative

The article presents the problem of court initiative in admission of the contract void; investigates the conditions of application of the provisions of paragraph 1 of Article 83.1 of Commercial Procedural Code of Ukraine and their correlation with other legislation.

Key words: admission of the contract void, court initiative, matter of litigation, court's right, inconsistency with law.

Проблеми недійсності договорів, які привертала увагу вчених ще з часів римського права, залишаються актуальними і понині. Це зумовлено, зокрема, тим, що значну частину справ, які розглядають суди, становлять саме справи про визнання правочинів недійсними.

Питання, пов'язані з недійсністю правочинів, досліджувались у працях таких вчених та практи-

ків, як О. А. Беляневич [1, с. 200-207], В. В. Джунь [2, с. 165-167], О. О. Кот [3, с. 95-101], Л. Л. Паустовська [4, с. 419-427], С. А. Подоляк [5, с. 426-431], С. С. Потопальський [6, с. 38-41], Н. В. Рабінович [7, с. 8-130], І. В. Спасибо-Фатєєва [8, с. 29-34], Д. Л. Тузов [9], Д. Е. Федорчук [10, с. 97-103], В. П. Шахматов [11, с. 93-98], Г. В. Ямпольський [12, с. 113-116] тощо. Однак лише деякі із цих авто-



рів розглядають проблеми визнання договорів недійсними з ініціативи суду. Натомість чимало проблемних питань з цього приводу виникає у судовій практиці. Так, на сьогодні немає однозначності щодо того, чи є визнання договору недійсним на підставі ст. 83 Господарського процесуального кодексу (ГПК) України правом чи обов'язком суду та чи можуть визнавати недійсними такі договори суди апеляційних інстанцій. Крім того, відсутній єдиний підхід стосовно визначення умов, дотримання яких є необхідним при такому порядку визнання договорів недійсними.

Метою цієї статті є дослідження умов застосування ст. 83 ГПК України щодо визнання договорів недійсними з ініціативи суду та її співвідношення з іншими нормами законодавства, а також визначення повноважень судів першої та апеляційної інстанцій у визнанні договорів недійсними з їхньої ініціативи.

Права господарського суду при прийнятті рішення визначені статтею 83 ГПК України. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 вказаної статті господарський суд, ухвалюючи рішення, має право визнати недійсним повністю чи у певній частині пов'язаний з предметом спору договір, який суперечить законодавству [13, ст. 83].

Зі змісту наведеної правової норми випливає, що застосування цієї статті господарським судом при ухваленні рішення можливе у разі одночасної наявності таких умов: пов'язаність оспорюваного договору з предметом спору та невідповідність (суперечність) вказаного договору законодавству.

При цьому процесуальний закон не розкриває змісту вказаних умов. Водночас вважаємо, що пов'язаність оспорюваного договору може мати місце, зокрема, у разі врегулювання таким договором або його окремими частинами спірних правовідносин. Під невідповідність договору законодавству слід розуміти невідповідність вказаного правочину не лише законам України, але й чинним міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постановам Верховної Ради України, указам Президента України, декретам і постановам Кабінету Міністрів України, прийнятим у межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України. Наведене узгоджується зі ст. 9 Конституції України, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» та рішенням Конституційного Суду України у справі № 17/81-97 від 9 липня 1998 року за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини 3 статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»), в якому дається визначення поняття «законодавство» [14].

Таким чином, стаття 83 ГПК України надає господарському суду можливість визнати недійсним договір не лише через його невідповідність цивільному (як зазначено у ст.ст. 203, 215 Цивільного кодексу (ЦК) України), але й іншим видам законодавства.

Слід зазначити, що сфера застосування п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України обмежена лише договорами та не поширюється на інші правочини, акти державних та інших органів. Оскільки згідно з ч. 2 ст. 202 ЦК України правочини можуть бути односторонніми та дво- чи багатосторонніми (договори) [15, ст. 202], то можемо зробити висновок, що серед правочинів суд не вправі визнавати недійсними з власної ініціативи саме односторонні правочини (довіреності, повідомлення одним співвласником інших співвласників про продаж своєї частки у спільній власності тощо). Однак зазначене не стосується випадків, якщо про це є клопотання однієї зі сторін спору, бо відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 83 ГПК України господарський суд при ухваленні рішення має право виходити за межі позовних вимог, якщо це необхідно для захисту прав і законних інтересів позивачів або третіх осіб із самостійними вимогами на предмет спору і про це є клопотання зацікавленої сторони [13, ст. 83].

Ще однією важливою умовою застосування п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України є дотримання «часових вимог» при застосуванні вказаної правової норми. Так, господарський суд вправі визнати договір недійсним з своєї ініціативи лише на стадії прийняття рішення, тобто одночасно з вирішенням заявлених позовних вимог.

У цьому контексті слід сказати і про можливість визнання недійсним договору з ініціативи суду на стадії апеляційного перегляду судового рішення (при прийнятті рішення судом апеляційної інстанції). Так, відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 101 ГПК України у процесі перегляду справи апеляційний господарський суд за наявними у справі і додатково поданими доказами повторно розглядає справу. Апеляційний господарський суд не зв'язаний доводами апеляційної скарги і перевіряє законність та обґрунтованість рішення місцевого господарського суду у повному обсязі [13, ст. 101].

Згідно зі ст. 99 ГПК України в апеляційній інстанції справи переглядаються за правилами розгляду цих справ у першій інстанції з урахуванням особливостей, передбачених у цьому розділі. Апеляційний господарський суд, переглядаючи рішення в апеляційному порядку, користується правами, наданими суду першої інстанції [13, ст. 99].

Аналіз зазначених правових норм дає підстави для висновку, що апеляційний господарський суд повторно розглядає справу за правилами розгляду цих справ у першій інстанції, використовуючи

права, надані суду першої інстанції, у тому числі право на визнання договору недійсним з власної ініціативи. При цьому слід погодитися з позицією Верховного Суду України, що положення ч. 3 ст. 101 ГПК України про те, що в апеляційній інстанції не приймаються і не розглядаються вимоги, що не були предметом розгляду в суді першої інстанції, не можна розуміти так, що апеляційний суд позбавлений права реалізувати право суду, передбачене п. 1 ст. 83 ГПК України при скасуванні рішення, ухваленого судом першої інстанції [16].

Важливим питанням, що виникає на практиці, є питання можливості застосування п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України у разі, якщо суб'єктний склад сторін спору не відповідає сторонам договору. Так, у постанові від 4 лютого 2013 року у справі № 5015/4515/12 про стягнення заборгованості Львівський апеляційний господарський суд зазначив неможливість вирішення питання недійсності кредитного договору з тих підстав, що такий правочин укладений між позивачем та фізичною особою, що має статус третьої особи, а не сторони у цій справі [17].

Зі змісту п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України вбачається, що вказана правова норма не містить умов її застосування, пов'язаних з повною тотожністю суб'єктного складу сторін спору зі сторонами оспорюваного договору. З цих підстав, на нашу думку, господарський суд має право визнати недійсним пов'язаний з предметом спору договір незалежно від сторін такого договору (фізичні чи юридичні особи) та незалежно від того, чи є ці сторони сторонами відповідного спору. Водночас необхідним є залучення сторони договору (у разі якщо вона не є стороною у справі) до участі у розгляді справи як третьої особи на підставі ст. 27 ГПК України, оскільки рішення суду безпосередньо стосуватиметься її прав та/або обов'язків.

Слід зазначити, що у науковій літературі та судовій практиці немає одностайності щодо того, чи визнання договору недійсним на підставі п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України є правом чи обов'язком суду. Так, М. Белкін вказує на те, що хоча п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України передбачає саме право господарського суду щодо визнання недійсними договорів (правочинів) із власної ініціативи, насправді ця норма фактично перетворюється на обов'язок [18]. При цьому вказаний автор зазначає, що, по-перше, судові рішення має бути законним і обґрунтованим, а тому суд повинен оцінити законність такого договору і за наявності підстав визнати його недійсним; по-друге, якщо наданим п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України правом не скористається суд першої інстанції, то таким правом скористається суд вищої інстанції [18]. О. Харитонова також вважає, якщо при вирішенні спору буде встановлено, що зміст

договору суперечить чинному законодавству, то суд повинен із власної ініціативи визнати цей договір недійсним [19, с. 155]. На думку В. Джуна, у випадку, коли сторони спору посилаються на нікчемні угоди в обґрунтування своїх вимог та заперечень, і у разі, якщо протиправна сторона спору не ставить під сумнів дійсність цих угод, господарський суд, керуючись п. 1 ст. 83 ГПК України, визнає недійсним пов'язаний з предметом спору договір, якщо він суперечить законодавству [20, с. 166]. Іншої позиції дотримується В. Беляневич, який вважає, що зазначена правова норма передбачає право господарського суду визнати недійсним повністю чи у певній частині пов'язаний з предметом спору договір, який суперечить законодавству [21, с. 601].

Неоднозначно вирішується це питання і на рівні роз'яснень та судових актів вищих судових інстанцій. Так, у п. 2.3 постанови «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» від 29 травня 2013 року № 11 Пленум Вищого господарського суду України роз'яснив, що якщо, вирішуючи господарський спір, суд встановить, що зміст договору, пов'язаного з предметом спору, суперечить законодавству, чинному на момент укладення договору, він, керуючись п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України, вправі із власної ініціативи визнати цей договір недійсним повністю або у певній частині із застосуванням за необхідності й наслідків визнання недійсним нікчемного правочину [22, п. 2.3].

Аналогічну правову позицію викладено у постанові Верховного Суду України від 9 грудня 2003 року у справі № 32/206, відповідно до якої господарський суд, встановивши, що зміст договору суперечить чинному законодавству, керуючись ч. 1 ст. 83 ГПК України, може за власною ініціативою визнати цей договір недійсним повністю або частково [23].

Натомість у п. 7 інформаційного листа «Про деякі питання, порушені у доповідних записках про роботу господарських судів України у 2003 р. щодо застосування норм Господарського процесуального кодексу України» від 14 липня 2004 року № 01-8/1270 Вищий господарський суд України виклав протилежну правову позицію та зазначив, що згідно з вимогами п. 1 ст. 83 ГПК України, якщо у вирішенні спору буде встановлено, що зміст договору суперечить чинному законодавству, то господарський суд повинен із власної ініціативи визнати цей договір недійсним повністю або у певній частині [24, п. 7]. Про обов'язок суду визнавати договори недійсними вказується і у постанові Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики застосування позовної давності у вирішенні господарських спорів»



від 29 травня 2013 року № 10. Так, у п. 3.3. цієї постанови зазначається, що частина друга статті 259 ЦК України забороняє скорочення встановленої законом позовної давності. Відтак договір (умова договору) щодо скорочення зазначеного строку має визнаватися господарським судом недійсним, у тому числі й з ініціативи суду (п. 1 ст. 83 ГПК України) [25, п. 3.3].

Виходячи зі змісту та назви ст. 83 ГПК України «Права господарського суду щодо прийняття рішення» вважаємо, що господарський суд має саме право, а не обов'язок визнавати договори чи їх окремі частини недійсними на підставі п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України.

Визнання договорів недійсними з ініціативи господарського суду є правом вказаного органу судової влади. При цьому реалізація такого права може здійснюватись лише на стадії прийняття судового рішення та обумовлена наявністю таких умов, як пов'язаність оспорюваного договору з предметом спору та невідповідність (суперечність) вказаного правочину законодавству

Поряд із цим у судовій практиці сформувалася позиція, відповідно до якої стаття 83 ГПК України в частині визнання договорів недійсними з ініціативи суду не може застосовуватись. Так, у постанові від 19 листопада 2002 року Верховний Суд України зазначив, що визнання договорів недійсними із власної ініціативи і такими, що втратили силу, за межами заявлених позивачем вимог суперечить конституційному принципу диспозитивності сторін судового процесу, у зв'язку з чим норма п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України на підставі ст. 8 Конституції України не може застосовуватись [26].

Вважаємо, що з цих підстав суд не позбавлений можливості застосовувати ст. 83 ГПК України, оскільки згідно зі ст. 147 Конституції України питання про відповідність законів Конституції України вирішує єдиний орган конституційної

юрисдикції – Конституційний Суд України [27, ст. 147]. Проте на даний час відсутні будь-які рішення Конституційного Суду України щодо відповідності п. 1 ч. 1 ст. 83 ГПК України Основному Закону України.

Водночас погоджуємось, що визнання договору недійсним з ініціативи суду є порушенням прав учасників судового процесу та однієї з основних засад судочинства, передбаченої п. 4 ч. 3 ст. 129 Конституції України та ч. 1 ст. 43 ГПК України – змагальності сторін. Прикладом такого порушення є позбавлення сторони права заявити про застосування позовної давності до прийняття судом рішення у справі, адже згідно з ч. 3 ст. 267 ЦК України позовна давність застосовується судом лише за заявою сторони у спорі, зробленою до винесення ним рішення [15, ст. 267].

У цьому контексті необхідно звернути увагу на роз'яснення, викладене у п. 2.1 вказаної вище постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 29 травня 2013 року № 10, відповідно до якого у суді апеляційної інстанції заявити про спливі позовної давності може сторона у спорі, яка доведе неможливість подання відповідної заяви в суді першої інстанції [25, п. 2.1].

Таким чином, у разі визнання недійсним договору з ініціативи суду у першій інстанції сторона може реалізувати своє право на подання заяви про пропуск позовної давності. Проте вважаємо, що у такому випадку, у разі застосування позовної давності та у зв'язку з цим необхідності відмови в позові, апеляційною інстанцією буде скасовано рішення місцевого господарського суду за відсутності передбачених статтею 104 ГПК України підстав для такого скасування.

Разом з тим сторона буде позбавлена права заявити про спливі позовної давності у разі визнання недійсним договору з ініціативи апеляційного суду, адже за змістом п. 2.1 цієї ж постанови посилання сторони на спливі позовної давності в процесі касаційного перегляду судового рішення не вважається такою заявою [25, п. 2.1].

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що визнання договорів недійсними з ініціативи господарського суду є правом вказаного органу судової влади. При цьому реалізація такого права може здійснюватись лише на стадії прийняття судового рішення та обумовлена наявністю таких умов, як пов'язаність оспорюваного договору з предметом спору та невідповідність (суперечність) вказаного правочину законодавству. Водночас, незважаючи на те, що встановлення зазначеного порядку визнання договорів недійсними спрямоване на усунення порушень законності при прийнятті судових рішень, такий порядок не зовсім узгоджується із конституційним принципом змагальності сторін.

Список використаних джерел:

1. Беляневич О. А. До питання про недійсність господарських договорів // Вісник господарського судочинства. – 2004. – № 2. – С. 200–207.
2. Джузь В. В. До питання про обов'язковість застосування реституції у разі неправогідності угоди // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 4. – С. 165–167.
3. Кот О. Теоретичні та практичні проблеми визнання недійсними правочинів, які порушують публічний порядок // Право України. – 2012. – № 9. – С. 95–101.
4. Паустовська Л. Л. Недійсні правочини: актуальні проблеми сучасної практики // Держава і право. – 2012. – Вип. 58. – С. 419–427.
5. Подоляк С. А. Недійсність господарського договору в Україні: причини та правові підстави // Держава і право. – 2009. – Вип. 43. – С. 426–431.
6. Потопальський С. Недійсність договорів, що суперечать законодавству, інтересам держави, суспільства та публічному порядку // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 2. – С. 38–41.
7. Рабинович Н. В. Недействительность сделок и ее последствия. – Л.: Изд-во ЛГУ, –1960. – 171 с.
8. Спасибо-Фатеева І. Проблемні аспекти недійсних правочинів (на прикладі договору міни акцій) // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 7. – С. 29–33.
9. Тузов Д. О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. – М.: Статут, 2007. – 602 с.
10. Федорчук Д. Новели законодавства щодо підстав визнання правочинів недійсними // Юридичний радник. – 2006. – № 3(11) – С. 97–103.
11. Шахматов В. П. Составы противоправных сделок и обусловленные ими последствия. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1967. – 311 с.
12. Ямпольський Г. Про деякі питання визнання недійсними виконаних господарських договорів // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 10. – С. 113–116.
13. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі № 17/81-97 від 9 липня 1998 року за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8835>.
15. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV/ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
16. Постанова Верховного Суду України від 3 лютого 2004 року у справі № 17-5-20/02-4791. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/V504838.html.
17. Постанова Львівського апеляційного господарського суду від 4 лютого 2013 р. у справі № 5015/4515/12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/29220304>.
18. Белкін М. Судова практика визнання недійсним договору за ініціативою господарського суду. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3214>.
19. Науково-практичний коментар Господарського процесуального кодексу України / За ред. О. І. Харитонової. – К.: Істина, 2006. – 272 с.
20. Джузь В. В. До питання про обов'язковість застосування реституції у разі неправозгідності угоди // Вісник господарського судочинства. – 2002. – № 4. – С. 165–167.
21. Беляневич В. Е. Господарський процесуальний кодекс України (зі змінами і допов. станом на 1 серпня 2007 р.): наук.-практ. комент. – Видання друге. – К.: Видавництво “Юстиніан”, 2008. – С. 601.
22. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29 травня 2013 року № 11. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13>.
23. Постанова Верховного Суду України від 9 грудня 2003 року у справі № 32/206. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/V503378.html.
24. Про деякі питання, порушені у доповідних записках про роботу господарських судів України у 2003 р. щодо застосування норм Господарського процесуального кодексу України: інформаційний лист Вищого господарського суду України від 14 липня 2004 року № 01-8/1270. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1270600-04>.
25. Про деякі питання практики застосування позовної давності у вирішенні господарських спорів: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29 травня 2013 року № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-13>.
26. Постанова Верховного Суду України від 19 листопада 2002 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/V502199.html.
27. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.





Валерій Колпаков,
доктор юридичних наук,
професор кафедри
адміністративного
та господарського права
Запорізького національного
університету

Склад адміністративного проступку: поняття та види

УДК 342.9

У статті досліджується склад адміністративного проступку. Аналізується його поняття та ознаки. Здійснено поділ видів складу адміністративного проступку залежно від ступеня суспільної небезпеки, характеру шкоди, суб'єкта проступку, структури, особливостей конструкції.

Ключові слова: адміністративний проступок, ознаки, види, склад.

V. Kolpakov. Состав административного проступка: понятие и виды

В статье исследуется состав административного проступка. Анализируется его понятие и признаки. Осуществлено разделение видов состава административного проступка в зависимости от степени об-

щественной опасности, характера ущерба, субъекта проступка, структуры, особенностей конструкции.

Ключевые слова: административный проступок, признаки, виды, состав.

V. Kolpakov. The composition of the administrative offence: definition and types

The article examines an administrative offense. It analyzes the concept and features. It separates the types of an administrative offense, depending on the degree of public danger, the nature of the damage, the subject of the offense, the structure, design features.

Key words: administrative offense, features, types, composition.

вчення про склад правопорушення посідає одне з центральних місць в адміністративно-правовій науці та має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найістотніших ознак антигромадських діянь, їх розмежуванню і встановленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правозастосовним органам правильно кваліфіку-

вати правопорушення та вживати адекватних їм заходів впливу; по-третє, дає можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян.

Склад — це опис діяння у законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовуються лише

юридично значущі ознаки, які характеризують діяння як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак. Основне джерело такого опису – Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) [1]. Ознаки складу можуть бути постійними і перемінними.

До **постійних** належать ознаки, які отримали загальне визнання у законодавстві, правовій теорії, соціальній практиці. Наприклад, «вік адміністративної відповідальності», «свідок», «транспортний засіб», «пішохід», «вогнепальна зброя», «лісонасадження», «інтелектуальна власність», «будівництво», «посадова особа» тощо.

Перемінними називають ознаки, зміст яких може доволі часто змінюватись. За правилом, ці ознаки містяться у підзаконних актах. Наприклад, законом встановлена відповідальність за порушення правил санітарії (ст. 42) [2], торгівлі спиртними напоями (ст. 156), благоустрою населених пунктів (ст. 152), тримання собак і кішок (ст. 154), охорони ліній і споруд зв'язку (ст. 147) тощо. Ці правила можуть установлюватися, змінюватися, скасовуватися відповідними органами, що тягне за собою зміну ознак відповідних складів.

При описі складів досить широко використовують **оцінні** ознаки. Зміст таких ознак у нормативному порядку чітко не визначається і питання про їх наявність або відсутність вирішується правозастосувачем з урахуванням конкретних обставин.

Тому значну роль у розкритті їхнього змісту відіграють теоретичні дослідження. Це такі ознаки, як «грубе порушення» (статті 85, 108), «істотна шкода» (ст. 186), «аварійна обстановка» (ст. 127, 140), «забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання» (ст. 184), «безгосподарне використання» (ст. 60, 98), «безгосподарне утримання» (ст. 150), «безгосподарність» (ст. 164-2), «пристрої, схожі на маркувальні знаки», «об'єкти, що сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден» (ст. 111), «образливе чіпляння до громадян», «подібні дії» (ст. 173), стан, «що ображає людську гідність і громадську мораль» (ст. 178), «злісна непокір» (ст. 185), «злісне ухилення» (ст. 185-3, 185-4), «поважні причини» (ст. 210) і т. ін.

Ознаки можна розрізняти за ступенем узагальнення. У такому разі йдеться про ознаки: а) загальні; б) родові або видові; в) конкретні або одиничні.

Загальні властиві всім складам (протиправність, осудність, вина та ін.).

Родові (видові) характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення у галузі стандартизації, якості продукції,

метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт зазіхань – суспільні відносини, що складаються в цій сфері.

Конкретні (одиничні) характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, «нецензурна лайка» (ст. 173), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135), «проституція» (ст. 181-1), «тиша в громадських місцях» (ст. 182), «невелика кількість наркотичних засобів» (ст. 44), «організатор вуличного походу» (ст. 185-1), «неповага до суду» (ст. 185-3).

Склади адміністративних правопорушень поділяються залежно від: 1) ступеня суспільної небезпеки — на основні і кваліфіковані; 2) характеру шкоди — на матеріальні і формальні; 3) суб'єкта проступку — на особисті і службові (посадові); 4) структури — на однозначні й альтернативні; 5) особливості конструкції — на описові і бланкетні (відсылні).

Зупинимося на характеристиці кожного з перелічених видів складів адміністративних правопорушень.

1. Основні і кваліфіковані склади

Визнаючи те чи інше діяння адміністративним правопорушенням і встановлюючи за його вчинення санкцію, законодавець урахує, що ступінь суспільної небезпеки однотипних проступків може бути різний.

Так, порушення водіями транспортних засобів правил проїзду залізничних переїздів характеризується більшою громадською небезпекою під час надання послуг з перевезення пасажирів або під час перевезення небезпечних вантажів (ст. 123).

Внаслідок цієї обставини законодавець у ряді випадків конструє кілька складів адміністративних проступків, належних до одного типу діянь. Такі склади різняться ступенем суспільної небезпеки. На більш високий ступінь небезпеки вказують додаткові ознаки, які прийнято називати кваліфікуючими.

Таким чином, ознаки можуть бути основними, тобто такими, що мають місце в кожному випадку вчинення проступку, і кваліфікуючими, тобто такими, що доповнюють основні.

Основні ознаки утворюють так званий основний склад. Якщо необхідно, законодавець доповнює склад кваліфікуючими ознаками, за наявності яких діяння може кваліфікуватися за статтею, що передбачає суворіше покарання. Склади з такими ознаками називають кваліфікованими.

Частіше в КУпАП трапляються такі кваліфікуючі ознаки, як повторність (ст. 44-2, 95, 104), аварійна обстановка (ст. 122, 127, 140), наявність або можли-

¹Кодекс України про адміністративні правопорушення: Введений в дію постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР — 1984. — додаток до № 51. — Ст. 1122.

²Джерелом наведених статей, якщо не вказано інакше, є Кодекс України про адміністративні правопорушення.



вість настання шкідливих наслідків (ст. 128-1, 140), стан сп'яніння (ст. 127), залишення місця дорожньо-транспортної пригоди (ст. 122-4), грубе порушення правил (ст. 85), вчинення діяння посадовою особою (ст. 93, 95-1, 107-1).

Якщо однозначний склад називає ті єдині ознаки, сукупність яких його утворює, то в альтернативному є кілька варіантів ознак. Найчастіше ця особливість в описі ознак зумовлена прагненням законодавця уникнути загальних формулювань, розкрити зміст ознаки, конкретизувати її. А в ряді випадків конструювання альтернативних складів пов'язано з прагненням нормотворчих органів заощадити нормативний матеріал і замість кількох статей створити єдину, але більш широку за охопленням явищ

2. Матеріальні і формальні склади

До матеріальних належать склади, в яких: а) міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків діяння. Наприклад, пошкодження лісу стічними водами, що спричинило його усихання (ст. 72), знищення лісу внаслідок необережного поводження з вогнем (ст. 77), дрібне розкрадання майна (ст. 51); б) описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоч останні законом і не названі: самовільне користування надрами (ст. 47); перевищення лімітів використання природних ресурсів (ст. 91-2); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів, безгосподарне використання електричної енергії для освітлення (ст. 98); випуск у продаж продукції з порушенням вимог щодо медичних попереджень споживачів тютюнових виробів (ст. 168-2).

До формальних (термін умовний) належать скла-

ди, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Наприклад, проживання без реєстрації місця перебування (ст. 197), порушення прикордонного режиму (ст. 202), прийняття паспортів у заставу (ст. 201).

Завершуючи характеристику матеріальних і формальних складів адміністративних правопорушень, зазначимо, що в кримінальному праві в ці поняття вкладається дещо інший зміст. Під матеріальними складами тут розуміють ті, в яких момент закінчення злочину пов'язується з настанням суспільно небезпечних наслідків (за вбивство особа притягується лише в тому випадку, якщо в результаті його дій настала будь-чия смерть); під формальними — ті, за яких настання суспільно небезпечних наслідків не є ознакою, тобто для визнання злочину з таким складом достатньо встановити, що вчинене діяння заборонено законом. До таких злочинів належить, наприклад, незаконне носіння вогнепальної зброї.

3. Особисті і службові склади

Склади адміністративних правопорушень поділяються на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (ст. 93, 96, 99). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких належить до їхніх службових обов'язків. Так, ст. 185-2 (Створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій) встановлює адміністративну відповідальність для посадових осіб у разі надання останніми приміщень, транспорту, технічних засобів для проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій.

4. Однозначні і альтернативні склади

Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. **Однозначні** склади описують ознаки одного діяння *у межах однієї статті нормативного акта*. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181-1), торгівля з рук у невстановлених місцях (ст. 160).

Альтернативні склади описують кілька дій *у межах однієї статті нормативного акта*. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх).

Наприклад, ст. 189-1 КУпАП встановлює відповідальність за порушення затверджених норм вилучення, норм втрат дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння у процесі видобутку, встановленого порядку обліку або відсутність такого обліку, незабезпечення належних умов зберігання видобутих дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення та напівдорогоцінного каміння та порушення встановленого порядку їх реалізації суб'єктами видобування.

Проступком буде і порушення тільки затверджених норм вилучення, і тільки встановленого порядку обліку, і тільки незабезпечення належних умов зберігання видобутих дорогоцінних металів і порушення всіх зазначених правил разом. У цій статті ми зустрічаємо, крім того, альтернативу предметів проступку: у ній йдеться про норми щодо дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння.

Альтернативними є склади статей 171 «Порушення правил виробництва, ремонту, продажу та прокату засобів виміральної техніки», 173-2 «Вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми», 177-2 «Виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів», 186-3 «Порушення порядку подання або використання даних державних статистичних спостережень», 189-2 «Порушення правил виготовлення та порядку обліку і зберігання печаток та штампів, а так само виготовлення, ввезення, реалізація та використання самонабірних печаток» тощо.

Таким чином, склад проступку у таких випадках утворює вчинення різних дій, перелічених у законі. При цьому для виконання складу немає значення, вчинена одна дія, дві дії або всі разом. Тут важливо зазначити, що особа не вчинює нового правопорушення, якщо вона послідовно здійснює всі названі в законі дії, наприклад, спочатку незаконно придбаває наркотичні речовини, потім певний час їх зберігає і пересилає (ст. 44 КУпАП). Якщо громадянин розпиває спиртні напої в громадському місці, а потім з'являється в громадському місці у стані сп'яніння, що ображає людську гідність і громадську мораль, то він теж чинить один, а не два проступки (ст. 178 КУпАП). Самостійні дії тієї самої особи щодо виготовлення, збуту заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу, а також збут незаконно добутої продукції утворюють один склад (ст. 85-1 КУпАП).

Таким чином, якщо однозначний склад називає ті єдині ознаки, сукупність яких його утворює, то в альтернативному є кілька варіантів ознак. Найчастіше ця особливість в описі ознак зумовлена прагненням законодавця уникнути загальних формулювань, розкрити зміст ознаки, конкретизувати її. А в ряді випадків конструювання альтернативних складів пов'язано з прагненням нормотворчих органів заощадити нормативний матеріал і замість кількох статей створити єдину, але більш широку за охопленням явищ.

5. Описові і бланкетні (відсильні) склади

Описові склади цілком розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням. Наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173), розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві (ст. 179), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183), навмисне псування паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198). У статті з описовим складом викладаються всі три елементи правової норми (гіпотеза, диспозиція і санкція). Тут логічна структура норми права збігається зі структурою статті нормативно-правового акта. Головна мета такої побудови нормативного матеріалу полягає в тому, щоб особи, які застосовують норму, змогли б виявити у відповідній статті усі структурні елементи.

Бланкетні (або відсильні) склади містять відсилання до спорідненого нормативного матеріалу, необхідного для встановлення наявності або відсутності у діянні складу проступку. Відомі три види таких відсилань.

По-перше, це відсилання до *конкретної статті цього ж нормативного акта*, у якій містяться відсутні відомості про елементи правової норми. Наприклад, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 (ст. 13 КУпАП); адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 164-14, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення (ст. 38); під маломірними суднами у частинах першій, третій, четвертій і п'ятій ст.116, частині другій ст.116-1, частині третій ст.116-2, частині першій ст.117, ст.118, частині третій ст.129, частині п'ятій ст.130 цього Кодексу слід розуміти самохідні судна з головними двигунами потужністю менш як 75 к.с. (ст. 116); державні інспектори сільського господарства мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222 – 244-19 (ст. 255); речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім



об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, зазначених у статтях 234-1, 234-2, 244-4, 262 і 264 (ст. 265); за наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6 і 9 ст. 247, орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання (ст. 302).

По-друге, це відсилання до **одного іншого нормативного акта**. Наприклад, порушення правил охорони електричних мереж (ст. 99); перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122); порушення правил охорони магістральних трубопроводів (ст. 138); невиконання керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, включаючи установи Національного банку України, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи, законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів, перелічених у підпунктах 20.1.3, 20.1.24, 20.1.30, 20.1.31 пункту 20.1 ст. 20 Податкового кодексу України (ст. 163-3); порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (ст. 172-4); порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187).

По-третє, це відсилання до **кількох нормативних актів**. Наприклад, здійснення перевезень пасажирів і вантажів без відповідного дозволу, а також порушення особливих умов і правил, зазначених у ліцензії на здійснення міжнародних автомобільних перевезень (ст. 133-2); порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць (ст. 140); порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів (ст. 152); порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати (ст. 164-12); введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів, сертифікатів відповідності, норм, правил і зразків (еталонів) щодо безпечності, якості, комплектності та упаковки (ст. 167).

У таких випадках склад «зібраний» з кількох різних порушень, що існують самостійно. Це порушення різних окремо встановлених правил, інструкцій, вимог. При формальному підході тут завжди можна побачити кілька правопорушень. Наприклад, порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання промислових і побутових відходів (ст. 82). Але законодавець розглядає такі діяння як одне

правопорушення. Підставою такого підходу є те, що вони (діяння) тотожні і цілком збігаються за юридичними ознаками складу.

Доречно зазначити, що в одній бланкетній конструкції складу проступку можуть бути поєднані відсилання різних видів. Це, наприклад, стаття 125 «Інші порушення правил дорожнього руху», яка встановлює, що такими є порушення правил дорожнього руху, крім передбачених статтями 121-128, частинами першою і другою ст.129, статтями 139 і 140 КУпАП; стаття 212-10, яка встановлює, що є порушенням обмежень щодо ведення передвиборної агітації: здійснення передвиборної агітації особою, участь якої у передвиборній агітації заборонена законом, проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими законом, чи в місцях, що заборонені законом, здійснення передвиборної агітації у формах і засобах, що суперечать Конституції або законам України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, крім випадків, передбачених статтями 212-9, 212-13 та 212-14 цього Кодексу.

Окрім зазначених, в основу класифікації складів адміністративних правопорушень можуть бути покладені й інші критерії. За такою ознакою суб'єктивної сторони, як форми вини, проступки можна поділити на навмисні та необережні, а за ознакою мотиву поведінки – на корисливі та некорисливі.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Введений в дію постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / Колпаков В.К. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. Гордєєв В. В. Правова природа юридичного факту / В. В. Гордєєв // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 51. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С. 732-737. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/33984/117-Gordyeyev.pdf?sequence=1>
4. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів / Коваль Л. В. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.
5. Husar O. Functions of aviation personnel / Olga Husar // Scientific Letters of Academic Society of Michal Baludansky. — Slovakia, Košice : Academic Society of Michal Baludansky, 2014. – No 2. – P. 48-50.



Віталій Гордєєв,
помічник заступника голови
апеляційного суду
Чернівецької області,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правосуддя
Чернівецького національного
університету
імені Юрія Федьковича

Дефектність фактичного складу в адміністративному судочинстві України

УДК 342.9

У статті досліджено дефектність фактичного складу адміністративного судочинства України. Запропоновано власне визначення дефектності фактичного складу та судової помилки. Сформовано перелік основних видів дефектності фактичного складу в адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: дефект, дефектність, юридичний факт, фактичний склад, адміністративне судочинство України.

V. Gordiev. Defectiveness of the set of facts in administrative legal proceedings in Ukraine

В статье исследована дефектность фактического состава административного судопроизводства Украины. Предложено собственное определение дефектности фактического состава и судебной ошибки. Сформирован перечень основных видов дефектности

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на вико-

фактического состава в административном судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: дефектность, дефект, юридический факт, фактический состав, административное судопроизводство Украины.

V. Gordiev. The defectiveness of the set of facts of administrative legal proceedings in Ukraine

The article presents the defectiveness of the set of facts of administrative legal proceedings in Ukraine. The author proposed his own definition of defectiveness of the set of facts and mistake of justice. Indicated the fundamental types of defectiveness of the set of facts in administrative legal proceedings of Ukraine

Key words: defectiveness, defect, juridical fact, set of facts, administrative legal proceedings in Ukraine.

нання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Таке завдання адміністративного судочинства реалізується за допомогою фактичного складу в цілому та юридичних фактів зокрема.

У практиці бувають випадки, коли під час розгляду адміністративної справи виникають дефектні



юридіко-фактичні правові ситуації, пов'язані зі встановленням дефектності фактичного складу, що перешкоджає виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Актуальність, своєчасність та доцільність дослідження у цій сфері зумовлюється необхідністю уникнення дефектних юридико-фактичних правових ситуацій, відсутністю наукових розвідок дефектності фактичного складу в адміністративному судочинстві.

Окремі аспекти дефектності фактичного складу в адміністративному судочинстві досліджувались у наукових працях В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, І. П. Голосніченка, В. Б. Ісакова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, М. О. Рожкової, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, Г. М. Чувакової, В. В. Яркова та ін.

Метою статті є дослідження дефектності фактичного складу в адміністративному судочинстві. Для досягнення зазначеної мети поставлено завдання з'ясувати поняття дефектності фактичного складу, сформулювати перелік основних видів дефектності структурних елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві.

Фактичний склад в адміністративному судочинстві – це сукупність юридичних фактів та інших елементів фактичного складу, необхідних і достатніх для настання передбачених законом юридичних наслідків.

Юридичні факти в адміністративному судочинстві – це конкретні життєві обставини у формі дії чи події, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, тобто виникнення, зміну чи припинення правовідносин, набуття певних прав і обов'язків [1].

Юридичні факти виступають як з'єднувальні ланки між нормою права та суб'єктивними правами (обов'язками) конкретного суб'єкта. Норма права може бути застосована, а особи можуть виступати як суб'єкти права лише тоді, коли у суспільному правовідношенні мають місце факти, визнані даною нормою юридичними [2, 27]. Однак інколи зв'язок юридичного факту і норми права є неповноцінним, що може проявлятися у дефекті самої норми або навіть її відсутності, а також у дефекті юридичного факту [3, 330] чи фактичного складу.

Вчені виокремлюють два критерії щодо визначення цього поняття, а саме: юридичний та соціальний. Під юридичним критерієм дефектності юридичних фактів, як правило, розуміють невідповідність ознак юридичного факту відповідній моделі, визначеній у гіпотезі юридичної норми. Однак будь-який соціальний факт має значно більше ознак порівняно зі своєю нормативною моделлю. Тому необхідно відмежовувати допустиму своєрід-

ність юридичного факту від суттєвого, юридично значущого порушення. Для цього і потрібний соціальний критерій. Існує позиція, згідно з якою вчені трактують соціальний критерій визначення дефектності юридичних фактів як наявність в юридичному факті таких ознак, що свідчать про істотні зміни в його змісті. Наприклад, угода, яка суперечить інтересам держави і суспільства, може бути визнана недійсною органом державної податкової служби та буде вважатися дефектною через свій соціальний зміст, навіть якщо буде мати всі визначені чинним законодавством юридичні реквізити [4, 162-177].

М. О. Рожкова у своєму дослідженні звертає увагу на дефекти процесуальних юридичних фактів. Вона зазначає, що норми процесуального права встановлюють правові моделі дій або бездіяльності (які матимуть місце в реальній дійсності) і передбачають для них настання відповідних процедурних наслідків. При цьому норма права закріплює певні вимоги до правової моделі дії (або бездіяльності), відповідність яким необхідно для настання тих чи інших процедурних наслідків. Вимога про необхідність наявності деяких ознак (властивостей, якостей, характеристик) міститься в гіпотезі норми процесуального права і може пред'являтися до правової моделі дії (в тому числі його суб'єкта чи об'єкта). Таким чином, для виникнення передбачених процесуальним правом наслідків процесуальна дія (або бездіяльність) повинна не тільки реально мати місце, а й відповідати тим вимогам, які встановлені нормою процесуального права стосовно правової моделі цієї дії (бездіяльності). Окремі ознаки, властивості, якості, характеристики або їх сукупність, що стосуються реально вчинюваної дії, його суб'єкта чи об'єкта, входять до складу процесуального факту як його елементи. Елементами складу юридичного факту є лише ті ознаки, умови, характеристики, яким норма права надає значення (стосовно моделі такого факту). Адже в нормі права передбачається не тільки сама правова модель, а й визначаються деякі вимоги до її настання, встановлюються обов'язковість наявності деяких ознак, властивостей, якостей, характеристик тощо. У разі відповідності тим чи іншим вимогам норми і (або) наявності тих чи інших ознак, властивостей, якостей процесуальна дія тягне відповідні процедурні наслідки. З урахуванням зазначеного процесуальний факт являє собою не тільки реальну дію учасника судового процесу, але дія має відповідати встановленим у нормі процесуального права вимогам, умовам, ознакам і з огляду на це підпадає під дію цієї норми. Відсутність будь-якого елемента процесуального факту призводить до інших процедурних наслідків, ніж ті, задля яких ця дія (бездіяльність) вчинялась, і має назву дефекту юридич-

ного факту чи фактичного складу. Під дефектністю юридичного факту слід розуміти незаборонені невідповідності якої-небудь ознаки, властивості, характеристики юридичного факту чи фактичного складу вимогам норми права [5].

Вважаємо, що дефектність фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

При поданні позовної заяви до адміністративного суду для утворення повного фактичного складу необхідно, щоб він включав такі елементи: дотримання форми та змісту позовної заяви, вимог юрисдикції та підсудності, подання позовної заяви у строк, встановлений законом, та особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність тощо. У разі встановлення відсутності будь-якого наведеного вище елемента наявний дефектний фактичний склад.

Розглянемо детальніше основні види структурних елементів дефектності фактичного складу адміністративного судочинства України. Їх можна поділити на такі окремі групи.

1. Дефектність, пов'язана з недотриманням форми та змісту позовної заяви.

Кодекс адміністративного судочинства України встановлює вимоги до позовної заяви. У позовній заяві зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; 4) зміст позовних вимог згідно з частинами четвертою і п'ятою статті 105 КАС України і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до кількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; 6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються [6, ст. 106].

Зауважимо, що на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самостійно надати, із зазначенням причин неможливості надання таких доказів.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що долучаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, окрім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Дотримання зазначених вимог потрібне для утворення фактичного складу, необхідного для розгляду адміністративної справи.

Якщо ж позовну заяву подано без дотримання вимог, установлених статтею 106 КАС України (форма і зміст позовної заяви), – має місце дефектна юридико-фактична правова ситуація. Суддя в такому випадку постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, в якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Такими недоліками можуть бути: відсутність документа, що підтверджує сплату судового збору, або його сплата не у повному обсязі, відсутність контактної інформації про позивача чи відповідача; неприєднання копій позовної заяви і доданих документів для відповідача (суб'єкта владних повноважень) тощо.

Зауважимо, що у практиці трапляється, коли позивач подає до суду позовну заяву, написану від руки. Виникає запитання: чи може суддя залишити без руху таку позовну заяву з підстав неможливості її читання та розуміння змісту? На нашу думку, така позовна заява з указаних підстав може бути залишена без руху, оскільки неможливість однозначного сприйняття змісту позову певною мірою обмежить відповідача у праві надати заперечення на позов, необхідні докази тощо.

Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачу, якщо позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху.

У випадку, якщо провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, яка



не відповідає вимогам статті 106 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, встановлений судом, суд відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 155 КАС України своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду.

2. Дефектність, пов'язана з поданням позовної заяви особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності.

Зауважимо, що здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Дефектність фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

У разі, якщо суддею до відкриття провадження у справі встановлено, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, така позовна заява відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України підлягає поверненню позивачу.

Якщо ж після відкриття провадження у справі встановлено, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, суд відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 155 КАС України залишає позовну заяву без розгляду.

3. Дефектність, пов'язана з поданням позовної заяви з пропущенням встановленого законом строку звернення до адміністративного суду, тоді

як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого КАС України або іншими законами.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень у справах про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням, встановлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. КАС України та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк.

Відповідно до ст. 100 КАС України адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї

матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала.

Позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи.

4. Дефектність, пов'язана з поданням позовної заяви до суду, до юрисдикції якого не віднесено розгляд даної справи.

Для того щоб не виникали дефектні юридико-фактичні правові ситуації, необхідно враховувати кілька правил дотримання юрисдикції, передбачених ст. 17 КАС України [7, 13-68].

Так, по-перше, необхідно враховувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

По-друге, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

По-третє, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

У випадку встановлення суддею, що позовну заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі.

Якщо ж після відкриття провадження у справі

буде встановлено, що справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі.

5. Дефектність, пов'язана з непідсудністю справи суду.

Під підсудністю адміністративних справ розуміється правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті. Додержання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від функцій, які вони виконують, від предмета справи, суб'єктів спору, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється діяльність певного суду. Тобто, визначити підсудність означає встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи, а також провадження в суді першої інстанції і в подальших стадіях, якщо виникає така необхідність. Підсудність адміністративної справи визначається КАС України за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ, а саме: предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної) [8, с.10].

У КАС України встановлено норми, які передбачають наслідки недотримання правил підсудності.

Так, відповідно до п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо справа непідсудна цьому адміністративному суду.

Згідно з п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 22 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо: відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; після відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду.

Зауважимо, що адміністративне судочинство щодо перегляду судових рішень теж пов'язане із встановленням юридичних фактів та їх дефектів.

У випадку встановлення судами вищої інстанції судової помилки судів нижчої інстанції – дефектних юридичних фактів матимемо наслідком скасування чи зміну судового рішення.

Слід зазначити, що судова помилка в адміністративному судочинстві – це дефектний юридичний факт чи інший елемент фактичного складу у формі рішення, дії чи бездіяльності адміністративного суду, помилковість яких встановлена в передбаче-



ному КАС України порядку.

Детальне вивчення та узагальнення судових помилок в адміністративному судочинстві є перспективним напрямом дослідження, адже сприяє з'ясуванню причин та умов скасування і зміни судових рішень, удосконаленню судової практики та захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Зауважимо, що в правозастосовній практиці адміністративних судів існують правові ситуації, в яких наявний дефектний юридичний факт – виконавчий лист адміністративного суду, що не відповідає вимогам Закону України «Про виконавче провадження». В такому випадку суд може виправити помилку, допущену при його оформленні чи видачі, або визнати виконавчий лист таким, що не підлягає виконанню.

В адміністративному судочинстві України, пов'язаному з розглядом процесуальних питань щодо виконання судового рішення, існують інші дефектні юридико-фактичні правові ситуації: 1) втрата оригінала виконавчого документа; 2) пропуск строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання; 3) вибуття однієї зі сторін виконавчого провадження; 4) скасування судового рішення (визнання його нечинним або таким, що втратило законну силу) та закриття провадження у справі, залишення позовної заяви без розгляду або відмова у задоволенні адміністративного позову чи задоволення позовних вимог у меншому розмірі.

Отже, дефектність фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Основними видами дефектності структурних елементів фактичного складу адміністративного судочинства України є: недотримання форми та змісту позовної заяви, виконавчого листа; відсутність у позивача адміністративної процесуальної дієздатності; пропущення встановленого законом строку звернення до адміністративного суду тоді як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними; порушення правил юрисдикції та підсудності справи суду, судова помилка.

Формування переліку основних видів структур-

них елементів дефектності фактичного складу адміністративного судочинства сприяє уникненню дефектних юридико-фактичних правових ситуацій, що має наслідком удосконалення правореалізаційної діяльності учасників адміністративного процесу та правозастосовної діяльності суду.

Судова помилка в адміністративному судочинстві – це дефектний юридичний факт чи інший елемент фактичного складу у формі рішення, дії чи бездіяльності адміністративного суду, помилковість яких встановлена в передбаченому КАС України порядку.

Список використаних джерел:

1. Гордєєв В. В. Правова природа юридичного факту / В. В. Гордєєв. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 51. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – С.732-737. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/33984/117-Gordyeyev.pdf?sequence=1>
2. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. – М.: Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1958. – 183 с.
3. Сімутіна Я. В. Дефектність юридичних фактів у трудовому праві / Я. В. Сімутіна. Держава і право. – 2011. – Вип. 54. – С. 330-335. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/DiP/2011_54/01_053.pdf
4. Баландіна В. Г. Юридичні факти в податковому праві: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.2007 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Баландіна Вікторія Григорівна. – Ірпінь, 2009. – 227 с.
5. Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения / Рожкова М. А. – М.: Статут, 2009. – 332 с. – Режим доступу: http://rozhkova.com/books_text/UFISOGLASH.html
6. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України, 2005. – № 35. – Ст. 446.
7. Колпаков В. К. Юрисдикція адміністративних судів: Монографія: в 2-х книгах / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. –Х.: Харків юридичний. – Книга 1. – 2011.– 352 с.
8. Панченко Олександр. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / Олександр Панченко // Вісник Вищого адміністративного суду України – 2008. – №4. – С. 9-21.
9. Гордєєв В. В. Актуальні питання визначення предметної підсудності адміністративних справ. – [Електронний ресурс] / В.В. Гордєєв // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 7. – С. 25-41. – Режим доступу: http://vru.gov.ua/Docs/visnik07_02.pdf.



Аурика Паскар,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правосуддя
Чернівецького національного
університету
імені Юрія Федьковича

Безоплатна правова допомога у контексті забезпечення доступності правосуддя

УДК 342.9

У статті аналізуються теоретичні та практичні аспекти права особи на безоплатну правову допомогу. На підставі порівняльного аналізу норм цивільного процесуального та адміністративного процесуального законодавства досліджено особливості та механізм реалізації права особи на безоплатну правову допомогу. З огляду на конвенційні положення та практику Європейського суду з прав людини вивчено європейські стандарти надання безоплатної правової допомоги як одного з факторів забезпечення доступності правосуддя. Узагальнено та проаналізовано критерії доступу особи до безоплатної правової допомоги.

Ключові слова: безоплатна правова допомога, доступність правосуддя, безоплатна первинна правова допомога, безоплатна вторинна правова допомога, суб'єкти права на безоплатну правову допомогу, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги.

А. Паскар. Бесплатная правовая помощь в контексте обеспечения доступности правосудия

В статье анализируются теоретические и практические аспекты права на бесплатную правовую помощь. На основании сравнительного анализа норм гражданского процессуального и административного процессуального законодательства исследованы особенности и механизм реализации права граждан на юридическую помощь. Учитывая практику Европейского суда по правам человека, изучены европейские стан-

дарты предоставления бесплатной правовой помощи как одного из факторов обеспечения доступности правосудия. Обобщены и проанализированы критерии доступа лица к юридической помощи.

Ключевые слова: бесплатная правовая помощь, доступность правосудия, бесплатная первичная правовая помощь, бесплатная вторичная правовая помощь, субъекты права на бесплатную правовую помощь, субъекты оказания бесплатной правовой помощи.

A. Paskar. Free legal assistance in the context of access to justice

We have investigated the theoretical and practical aspects of the right to free legal assistance. Has been analyzed the features and mechanism of realization of the citizen's right to legal assistance based on a comparative analysis of civil procedural and administrative procedural laws. In view of the provisions of the Convention and jurisprudence of the European Court of Human Rights we have examined the European standards of legal assistance as one of the factors which provide access to justice. Have been summarized and analyzed the criteria of a person's access to free legal assistance.

Key words: free legal assistance, access to justice, free primary legal assistance, free secondary legal assistance, subjects of law of free legal assistance, subjects providing the free legal assistance.



Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Закріплення на конституційному рівні права на судовий захист передбачає цілу систему гарантій його реалізації. В умовах критичного економічного та соціально-політичного становища України ця проблема є винятково актуальною для наших співвітчизників, які через брак коштів змушені відмовлятися від судового захисту своїх прав, свобод та інтересів.

Говорячи про стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод особи, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернув увагу на те, що важливою є безоплатна правова допомога для соціально незахищених громадян, до того ж не тільки у кримінальних, а й у цивільних та адміністративних справах. Через відсутність такої допомоги найбільш вразливі прошарки населення не можуть сьогодні захистити свої права [1].

Особливості та проблеми функціонування інституту безоплатної правової допомоги вивчали О. А. Банчук, Ю. П. Битяк, О. Г. Гамалій, С. В. Гончаренко, О. В. Зайчук, В. В. Ковальська, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, Ю. І. Руснак, О. С. Савич, С. Я. Фурса, Ю. С. Шемшученко, Ю. Т. Шрамко, Л. Н. Шестаков та інші вчені. Попри значну кількість наукових досліджень, це питання залишається актуальним і перспективним. Метою цього дослідження є порівняльний аналіз теоретичних та практичних аспектів реалізації права на безоплатну правову допомогу у цивільному та адміністративному процесах та його роль у забезпеченні права на справедливий суд у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція).

На думку Комітету Міністрів Ради Європи, ефективна система юридичної допомоги і юридичних консультацій може суттєво сприяти усуненню перешкод в доступі до правосуддя [2]. У резолюціях Комітету Міністрів неодноразово наголошувалося на важливості прийняття всіх необхідних заходів з метою усунення економічних перешкод для доступу до правосуддя. При цьому надання юридичної допомоги слід розглядати не як акт милосердя стосовно малозабезпечених, а як обов'язок, що покладений на суспільство в цілому [3].

Конвенційні положення щодо забезпечення права особи на юридичну допомогу, а в разі потреби і на безкоштовну юридичну допомогу (п. 3 (с) ст. 6 Конвенції) [4] поширюються насамперед на захист від обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення. Однак у деяких випадках Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) поширює гарантії справедливого судового розгляду (включаючи право на отримання безкоштовної

юридичної допомоги) і на осіб, які притягуються до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності, а також при розгляді цивільних справ. На думку М. де Сальвія, особливу проблему створює надання безоплатної правової допомоги у цивільних справах [5], оскільки Конвенція не містить такої вимоги. Доленосним у цьому плані було рішення у справі Ейрі проти Ірландії, в якому Європейський суд вкотре визнав, що п. 3 (с) ст. 6 Конвенції стосується лише провадження у кримінальних справах. Проте, незважаючи на відсутність подібного положення щодо провадження у цивільних справах, п. 1 ст. 6 може в деяких випадках зобов'язати державу надати адвокатську допомогу, якщо без такої допомоги неможливо забезпечити практичну реалізацію права на судовий розгляд, якщо юридичне представництво надається в обов'язковому порядку, як це передбачено внутрішнім законодавством деяких Договірних Сторін стосовно різних видів судового спору, чи з огляду на складність процедури або справи [6]. Це положення отримало розвиток у Резолюції (78) 8 Комітету Міністрів Ради Європи про юридичну допомогу та консультації [3]. Зокрема, зазначається, що ніхто не може бути позбавлений через причини економічного характеру можливості використання або захисту своїх прав у будь-яких судах, правомочних виносити рішення з цивільних, торговельних, адміністративних, соціальних або податкових справ. З цієї метою будь-яка особа повинна мати право на необхідну юридичну допомогу під час судового розгляду. Зазначимо, що в Україні відсутня проблема розмежування справ, по яких особа має право на безкоштовну правову допомогу, оскільки законодавство України встановлює, що вона може надаватися під час розгляду справ у судах [7] без вказівки на спеціалізацію або категорії справ.

Загальні принципи формування і функціонування системи безоплатної правової допомоги були встановлені Концепцією формування системи безоплатної правової допомоги в Україні [8]. Документ був затверджений з огляду на те, що стан надання безоплатної правової допомоги в Україні був незадовільним та таким, що не відповідав основним європейським вимогам забезпечення доступу особи до правосуддя.

Практична реалізація права особи на безоплатну правову допомогу деталізована в державній цільовій програмі формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки [9]. В межах дії цієї програми планується: удосконалення нормативно-правової бази, що регулює функціонування системи безоплатної правової допомоги; проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії серед суб'єктів права на безоплатну правову допомогу, адвокатів, органів, уповноважених здійснювати затримання, арешт чи взяття під варту

осіб, органів місцевого самоврядування та громадських організацій; створення комплексної інформаційно-аналітичної системи забезпечення надання безоплатної правової допомоги; створення та забезпечення функціонування мережі центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги; запровадження механізму безперервного навчання, зокрема професійної підготовки та підвищення кваліфікації адвокатів, залучених до надання безоплатної правової допомоги, працівників центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги тощо.

Результатом діяльності держави в цьому питанні було прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (далі – Закон). Відповідно до його положень безоплатна правова допомога – це правова допомога, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел (ст. 1 Закону). При цьому слід розрізняти первинну та вторинну безоплатну правову допомогу. Під безоплатною первинною правовою допомогою слід розуміти вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 7 Закону). Безпосереднє забезпечення доступу особи до правосуддя покликана гарантувати вторинна безоплатна правова допомога, яка відповідно до ст. 13 Закону є видом державної гарантії, що має на меті створення рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Безоплатна вторинна правова допомога включає такі види правових послуг, як захист від обвинувачення, здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами та складення документів процесуального характеру (ч. 2 ст. 13 Закону).

Можливість особи отримати безоплатну правову допомогу передбачена і в процесуальних кодексах. Відповідно до ст. 12 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) особа, яка бере участь у справі, має право на правову допомогу, що надається адвокатами або іншими фахівцями у галузі права в порядку, встановленому законом. Схоже положення міститься і в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Так, ст. 16 передбачає, що при вирішенні справ в адміністративному суді кожен має право користуватися правовою допомогою, яка надається в порядку, встановленому законом. Для надання правової допомоги при вирішенні справ у судах в

Україні діє адвокатура. У випадках, встановлених законом, правова допомога може надаватися й іншими фахівцями в галузі права.

Конституція України проголошує, що кожен має право на правову допомогу (ст. 59). Водночас законодавець зазначає, що у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Випадки та умови отримання безоплатної правової допомоги деталізовані у Законі. Зокрема, встановлено, що безоплатну первинну правову допомогу держава гарантує громадянам України, іноземцям, особам без громадянства, у тому числі біженцям чи особам, які потребують додаткового захисту (ст. 3). Натомість вторинну правову допомогу мають право отримати особи, які віднесені до суб'єктів права на безоплатну правову допомогу, передбачені ст. 14 цього Закону.

З приводу визначення кола суб'єктів права на безоплатну правову допомогу в роз'ясненнях Міністерства юстиції України [10] вказується на те, що право на безоплатну вторинну правову допомогу, на відміну від первинної, мають лише окремі категорії осіб, визначені Законом, з урахуванням двох критеріїв – малозабезпеченості та належності до тих категорій осіб, для яких законами вже закріплено право на безоплатну правову допомогу. Відповідно до критерію малозабезпеченості право на безоплатну вторинну правову допомогу мають особи, середньомісячний сукупний дохід сім'ї яких нижчий суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, та інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб. Серед інших осіб, які мають право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги, зазначені ті особи, до яких застосовано адміністративне затримання або адміністративний арешт, а також підозрювані у вчиненні злочину особи, які затримані органами дізнання та слідства, особи, до яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою, та особи, у справах яких відповідно до Кримінального процесуального кодексу України участь захисника є обов'язковою.

Стосовно визначення критеріїв надання безоплатної правової допомоги у науковій літературі зазначається, що право на отримання безоплатної правової допомоги у цивільному судочинстві має залежати від особливостей конкретної справи, які повинні встановлюватися у кожному випадку (критерій бажаності участі представника). Так, до останніх, які можуть бути підставою для визнання за особою права на безоплатну юридичну допомогу, належать: складність справи, особливе значення



права, яке захищається, для особи, особливості емоційного та фізичного стану особи (глухий, німий, сліпий) та ін. [11]. Однак, на думку П.І. Шевчука, безоплатна юридична допомога повинна надаватися за критерієм потреби, а не категорії справ, ступеня заслуги перед державою тощо [12]. У працях закордонних дослідників наголошується на тому, що право на безоплатну правову допомогу є подвійно обумовленим: відсутністю адекватних матеріальних засобів та інтересами належного відправлення правосуддя [13].

Відповідно до практики застосування Європейським судом ст. 6 Конвенції необхідність надання правової допомоги в інтересах правосуддя має визначитись, зокрема, на підставі: тяжкості обвинувачення та суворості можливого покарання; складності правових та фактичних обставин справи; скрутних життєвих обставин, в яких опинилась особа [8].

У дослідженні особливостей інституту безоплатної правової допомоги не менш важливим є встановлення суб'єктів, на яких законом покладено обов'язок її надання. Визначення їх кола залежить від виду правової допомоги, яку слід надавати. Так, безоплатну первинну правову допомогу можуть надавати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права та спеціалізовані установи (ст. 9 Закону). Суб'єктами надання безоплатної вторинної правової допомоги є центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокати, включені до Реєстру адвокатів, які надають цю допомогу на постійній основі за контрактом або на тимчасовій основі на підставі договору (ст. 15 Закону).

На виконання вимог Закону 2 липня 2012 року наказом Міністерства юстиції України № 968/5 було утворено перші 27 центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. За перший квартал 2014 року центрами видано 16876 доручень адвокатам, у тому числі 5014 – для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, затриманим за підозрою у вчиненні злочину; 10747 – для здійснення захисту за призначенням; 609 – для надання безоплатної вторинної правової допомоги особам, до яких застосовано адміністративне затримання; 506 – для участі у проведених окремих процесуальних дій [14].

Згідно з положеннями процесуального законодавства правова допомога як в цивільному, так і в адміністративному процесі може надаватися адвокатом або іншими фахівцями у галузі права (ст. 12 ЦПК України, ст. 16 КАС України). Відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатом може бути фізична особа,

яка має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи в галузі права не менше двох років, склала кваліфікаційний іспит, пройшла стажування, склала присягу адвоката України та отримала свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю (ст. 6). Фахівець у галузі права – це термін, що використовується для позначення практикуючих юристів з повною вищою освітою, які не є адвокатами [15].

Право «інших фахівців у галузі права» надавати правову допомогу при розгляді справ у судах набуло нормативного закріплення завдяки рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Г. І. Солдатова. Зокрема, було встановлено, що положення ч. 1 ст. 59 Конституції України про те, що «кожен є вільним у виборі захисника своїх прав», треба розуміти як конституційне право особи при захисті від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибирати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. А положення ч. 2 ст. 59 Конституції України про те, що «для забезпечення права на захист від обвинувачення ... в Україні діє адвокатура», треба розуміти як одну із конституційних гарантій, що надає підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість реалізувати своє право вільно вибирати захисником у кримінальному судочинстві адвоката – особу, яка має право на заняття адвокатською діяльністю [16].

Питання щодо можливості надання правової допомоги фахівцем у галузі права неодноразово було предметом розгляду Європейським судом. Так, у справі Загородній проти України заявник стверджував, що обмеження його права на вільний вибір захисника суперечить Конституції України та вказаному рішенням Конституційного Суду України. Дослідивши обставини справи, Європейський суд установив порушення конвенційних прав, оскільки право заявника на вільний вибір захисника було обмежено у спосіб, що є несумісним з вимогами п. 1 та 3 ст. 6 Конвенції. На думку Європейського суду, залишаючи питання обмеження права на вільний вибір захисника невіршеним протягом тривалого часу, державні органи створили ситуацію, що є несумісною з принципом юридичної визначеності, закріпленим Конвенцією, який є одним з основних елементів верховенства права [15].

Надаючи безоплатну правову допомогу під час розгляду і вирішення справ у судах, суб'єкти надання безоплатної правової допомоги набувають статусу конкретного учасника процесу і наділяються відповідними процесуально-правовими повнова-

женнями. Науковцями зазначається, що процесуальні інститути, котрі забезпечують захист чужих прав, мають розглядатися як один з елементів доступності правосуддя, що сприяє реалізації права на доступ до правосуддя певним особам, оскільки вільна реалізація права на правову допомогу забезпечує справедливий судовий розгляд [17]. Норми ЦПК України передбачають три форми захисту прав, свобод та інтересів інших осіб: судове представництво (ст. 38-42), участь органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб (ст. 45), та надання правової допомоги особою, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги (ст. 56). КАС України також передбачає інститут судового представництва (ст. 56-59), участь органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи й інтереси інших осіб (ст. 60). Однак серед інших учасників адміністративного процесу не зазначена особа, яка надає правову допомогу. Натомість цивільне процесуальне законодавство, на відміну від адміністративного, передбачає участь такого самостійного учасника процесу. Зокрема, зазначається, що правову допомогу може надавати особа, яка є фахівцем у галузі права і за законом має право на надання правової допомоги (ст. 56 ЦПК).

Порядок і умови надання безоплатної правової допомоги, права й обов'язки адвокатів та інших фахівців у галузі права, які беруть участь в адміністративному та цивільному процесах, визначаються законом. Порівняльний аналіз повноважень представника та особи, яка надає правову допомогу у цивільному процесі, дозволяє стверджувати, що саме перебуваючи у процесуальному становищі представника, адвокат або інша особа може максимально сприяти захисту прав особи. Адже відповідно до ч. 1 ст. 44 ЦПК України представник може вчиняти від імені особи, яку він представляє, усі процесуальні дії, що їх має право вчиняти ця особа. На відміну від цього особа, яка надає правову допомогу, має виключний перелік повноважень, передбачених ч. 2 ст. 56 ЦПК України. А саме: знайомитися з матеріалами справи, робити з них витяги, знімати копії долучених до справи документів, бути присутнім у судовому засіданні. У зв'язку з цим цілком погоджуємося з висловленим твердженням про те, що особа, яка має право на надання правової допомоги, виконуватиме лише функцію правозаступництва, оскільки правова допомога нею надаватиметься лише в формі консультацій, роз'яснень та порад з правових питань [17]. Схожа ситуація склалася і в адміністративному процесі, де представникові надаються ті ж самі права (ст. 59 КАС України).

В аспекті реалізації права особи на правову допомогу Європейський суд у своїй практиці розрізняє

поняття «допомога захисника» і «призначення захисника» [18]. Зокрема, зазначається, що Конвенція покликана гарантувати не теоретичні або ілюзорні права, а їх практичне та ефективне здійснення. Це особливо справедливо щодо права на захист, яке займає чільне місце в демократичному суспільстві, як і саме право на справедливий судовий розгляд, з якого воно випливає (рішення у справах Артико проти Італії, Ейрі проти Ірландії). Доступ до судових органів має бути реальним, а не формальним [19]. Отже, сам факт призначення безкоштовного адвоката не є достатнім для забезпечення належного й ефективного захисту. У цьому контексті особливо важливим є обов'язок держави забезпечити належний рівень адвоката, оскільки згідно зі сталою практикою Європейського суду держава повинна гарантувати можливість належного кваліфікованого захисту [20]. Ці положення знайшли відображення у вітчизняному законодавстві, де зазначено, що державна політика у сфері надання безоплатної правової допомоги ґрунтується, зокрема, на такому принципі як забезпечення якості безоплатної правової допомоги (ст. 5 Закону). Саме тому важко погодитись із занадто категоричними висновками деяких експертів щодо цілковитої неприпустимості будь-якого втручання держави у діяльність адвокатури в галузі надання безоплатної правової допомоги. На думку С. В. Гончаренка, таке втручання є правомірним і таким, що цілком відповідає європейським стандартам, але лише за умов суворого дотримання двох ключових вимог: 1) втручання має бути таким, що повністю, без жодних «перегинів» відповідає поставленій меті – воно має слугувати виключно забезпеченню ефективної безоплатної правової допомоги; 2) втручання має бути пропорційним, тобто таким, що є мінімально необхідним для досягнення зазначеної мети [21].

Зважаючи на наведені вище міркування, ключовим аспектом під час реалізації права особи на безоплатну правову допомогу є забезпечення її якості. Наказом Міністерства юстиції України від 25 лютого 2014 року № 386/5, який набере чинності 1 липня 2014 року, затверджено стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги. Ці стандарти є комплексом основних характеристик моделі гарантованої державою захисту, передбачених міжнародними правовими актами, законодавством України, у межах яких та з урахуванням узгодженої правової позиції сторони захисту захисник є незалежним в обранні стратегії і тактики захисту для здійснення активного та розумного захисту прав, свобод та законних інтересів клієнта всіма не забороненими законом засобами. Їх дотримання стане обов'язковим для адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до умов контракту (договору) із центром з



надання безоплатної вторинної правової допомоги. Інші адвокати України зможуть використовувати стандарти добровільно.

Критерії доступу особи до безоплатної правової допомоги слід виділяти і розглядати у двох площинах. По-перше, вони мають залежати від виду безоплатної правової допомоги, яку потребує особа. Відповідно до цього первинну безоплатну правову допомогу можуть отримувати всі особи. По-друге, доступ до вторинної безоплатної правової допомоги обумовлений власними критеріями. Такими критеріями є малозабезпеченість особи, належність особи до категорії осіб, які за законом мають право на отримання безоплатної правової допомоги, складність справи та прагнення належного відправлення правосуддя.

Обов'язок держави щодо забезпечення доступності правосуддя та належної реалізації права осіб на безоплатну правову допомогу включає контроль за її якістю та ефективністю шляхом встановлення принципів та стандартів її надання.

Список використаних джерел:

1. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової на представленні у Верховній Раді України Спеціальної доповіді «Стан дотримання Україною міжнародних стандартів у галузі прав і свобод людини». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001715-08>
2. Рекомендація R (81) 7 Комітету Міністрів держав-членам стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя від 14.05.1981. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_133
3. Резолюція (78) 8 Комітету Міністрів про юридичну допомогу та консультації. від 02.03.1978. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_132
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004
5. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / Под общ. ред. д.ю.н., проф. В.А. Туманова и д.ю.н. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – С. 116.
6. Рішення у справі Ейрі проти Ірландії від 9 жовтня 1979 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_332
7. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
8. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. Президент України; Указ, Концепція від 09.06.2006 № 509/2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509/2006>
9. Державна цільова програма формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р. № 394. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/394-2013-p>
10. Закон України «Про безоплатну правову допомогу»: основні положення та підходи до впровадження. Мін'юст України; Роз'яснення від 09.04.2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0008323-12>
11. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства: Монографія / В. В. Комаров, В. І. Тертишніков, В. В. Баранкова та ін.; За заг. ред. професора В. В. Комарова. – Х.: Харків юридичний, 2008. – С. 759–760.
12. Шевчук П. І. Питання про доступність правосуддя та правової допомоги потребує законодавчого вирішення [Текст] / П. І. Шевчук // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 2 (18). – С. 38.
13. Selezjan-Gutan B. Protectia europeana a drepturilor omului / Bianca Selezjan-Gutan. – Ed. a 4-a, rev. – Bucuresti: Editura C.H. Beck, 2011. – С. 145.
14. Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.legalaid.gov.ua/ua/operativna-info/formuvannia-systemy>
15. Рішення у справі Загородний проти України (Zagorodniy v. Ukraine) від 24 листопада 2011 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://www.minjust.gov.ua/19612>
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Г. І. (справа про право вільного вибору захисника). Конституційний Суд; Рішення від 16.11.2000 № 13-рп/2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00>
17. Сакара Н. Ю. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах : монографія / Н. Ю. Сакара. – Х. : Право, 2010. – С. 220-221; 243.
18. Решение по делу Артико (Artico) против Италии от 13 мая 1980 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461454/2461454.htm>
19. Донна Гом'єн. Короткий путівник Європейською конвенцією з прав людини. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://vgsu.arbitr.gov.ua/files/pages/ECHR.htm>
20. Рішення у справі Годді проти Італії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://european-court.ru/uploads/ECHR_Goddi_v_Italy_09_04_1984.pdf
21. Гончаренко С. В. Проблеми надання безоплатної правової допомоги. Короткий огляд новітніх тенденцій // Адвокат. – 2011. – № 11 (134). – С. 14.



Тамара Гогусь,
завідувач сектору з питань
доступу до публічної
інформації та звернень
громадян секретаріату
Вищої кваліфікаційної комісії
суддів України

Державність і право сучасної Української незалежної держави

УДК 342.1

У статті висвітлюється питання щодо формування сучасної державної системи України та здобуття нею незалежності. Також робиться акцент на історичних передумовах розвитку конституційного процесу в Україні.

Актуальність теми полягає в тому, що створення і розвиток демократичної та правової держави неможливі без урахування помилок у минулому. Це довготривалий і складний процес, який вимагає великих зусиль як державних інституцій, так і громадськості.

Ключові слова: державна система, системний елемент, незалежність, принципи побудови, політична карта, конституційний процес.

T. Gogus. Государственность и право современного Украинского независимого государства

В статье освещается вопрос формирования современной государственной системы Украины и обретения ею независимости. Также делается акцент на исторических предпосылках развития конституционного процесса в Украине.

Актуальность темы заключается в том, что создание и развитие демократического и правового государ-

ства невозможно без учета ошибок в прошлом. Это длительный и сложный процесс, требующий больших усилий как государственных институтов, так и общественности.

Ключевые слова: государственная система, системный элемент, независимость, принципы построения, политическая карта, конституционный процесс.

T. Gogus. Public and Law Modern Ukrainian independent state

This article describes the formation of the modern state of Ukraine and its independence. Also focuses on the historical background of the constitutional process in Ukraine.

Importance of the subject lies in the fact that the creation and development of democracy and constitutional state is impossible without taking into account mistakes in the past. It is a long and complex process that requires a lot of effort both government agencies and the public.

Key words: state system, system elements, independence, principles of construction, political map, constitutional process.



Формування сучасної державної системи України

Державна система – це цілісна система внутрішньо організованих елементів, яка має єдині принципи побудови, завдання та цілі діяльності. Кожний із суб'єктів держави як його системний елемент є органічно обумовленим усіма іншими його елементами і функціонуванням системи в цілому.

Україна на шляху до здобуття незалежності

Останнє десятиріччя ХХ ст. увійшло в історію суттєвими геополітичними змінами. Серед нових політичних реалій – творення Української незалежної держави з-поміж інших країн пострадянського простору.

Передумовами глобальних зрушень на континенті були: подолання військово-політичного протистояння Схід – Захід, падіння комунізму і переорієнтація низки держав на засади цінностей західної демократії.

Внаслідок цих подій світ із двополюсного, чітко розмежованого поступово набирає обрисів багатопольного, взаємозалежного, зростають взаємовпливи держав і народів. Тісно пов'язані між собою процеси подолання розколу Європи й Німеччини, ослаблення полюса сили, що його уособлювала Москва, та самовизначення народів східноєвропейських держав і національно-державного волевиявлення народів колишнього Радянського Союзу. На Сході припинили існування воєнно-політичний блок країн Варшавського Договору, Рада Економічної Взаємодопомоги та СРСР як світова наддержавна.

Поява на політичній карті світу незалежної України започаткувала глобальні трансформації не лише в цьому регіоні. Досягнення суверенного статусу українською державою, за визначенням американського політолога З. Бжезінського, є однією з найвідчутніших геополітичних подій ХХ ст.

Верховна Рада Української РСР 16 липня 1990 р. прийняла знаменний, історичного значення документ – Декларацію про державний суверенітет України. Із 385 депутатів, присутніх у цей день на засіданні парламенту, за Декларацію проголосували 355, проти – чотири, не взяли участі у голосуванні 26 (однак 18 з них звернулися до секретаріату з проханням приєднати їхні голоси до голосів «за»).

Декларація складалася з вступу (преамбули) та десяти розділів:

- I. Самовизначення української нації.
- II. Народовладдя.
- III. Державна влада.
- IV. Громадянство Української РСР.
- V. Територіальне верховенство.
- VI. Економічна самостійність.
- VII. Екологічна безпека.

VIII. Культурний розвиток.

IX. Зовнішня і внутрішня безпека.

X. Міжнародні відносини.

У Декларації записані слова: «Верховна Рада Української РСР, виражаючи волю народу України, прагнучи створити демократичне суспільство, виходячи з потреб всебічного забезпечення прав і свобод людини, шануючи національні права всіх народів, дбаючи про повноцінний політичний, економічний, соціальний та духовний розвиток народу України, визнаючи необхідність побудови правової держави, маючи на меті утвердити суверенітет і самоврядування народу України, проголошує державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах». Далі зазначалося, що Україна як суверенна держава розвиватиметься в існуючих кордонах на основі здійснення українською нацією невід'ємного права на самовизначення.

Будь-які насильницькі дії проти національної державності України з боку політичних партій, громадських організацій чи окремих осіб переслідуються законом. «Громадяни Республіки всіх національностей, – підкреслювалося у Декларації, – становлять народ України». Народ України є єдиним джерелом державної влади [2, с. 21-23].

Українська держава «забезпечує рівність перед законом усіх громадян Республіки, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, освіти, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин». Україна є самостійною у розв'язанні будь-яких питань свого державного життя, а державна влада здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову; найвищий нагляд за точним і однаковим виконанням законів у державі здійснює Генеральний прокурор.

Територія України в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути змінена чи використана без її згоди. Тому рішення про так званий референдум у Криму є нікчемним, оскільки суперечить Конституції та законам України.

Національним багатством країни володіє, користується і розпоряджається тільки народ України. Вона самостійно встановлює порядок організації охорони природи і порядок використання природних ресурсів, може заборонити будівництво й припинити функціонування будь-яких підприємств, установ та інших об'єктів, які становлять загрозу екологічній безпеці.

Україна «самостійна у вирішенні питань науки, освіти, культурного і духовного розвитку української нації, гарантує всім національностям, що про-

живають на території Республіки, право їх вільного національно-культурного розвитку» [2, с. 23-24].

Незважаючи на прийняття Декларації про державний суверенітет, Україна продовжувала залишатися у складі Союзу РСР, хоча з цього часу діяла самостійніше, сміливіше, без огляду на Москву. Впродовж короткого часу (з літа 1990 р. до літа 1991 р.) Верховна Рада УРСР ухвалила близько 40 законів і 68 постанов з різних аспектів економічної політики. Серед них – закон про економічну самостійність України (серпень 1990 р.) та постанова «Про проекти концепції та програми переходу Української РСР до ринкової економіки» (листопад 1990 р.), інші акти. Закон про економічну самостійність визначав зміст, мету й основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки й соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової систем. 1991 року в Україні розпочато реформу цін. Однак введення з 1 січня 1991 р. нових закупівельних і оптових цін створило для багатьох промислових підприємств критичну ситуацію, оскільки нові ціни на більшість товарів народного споживання перевищили діючі роздрібні. Це призвело до порушення госпрозрахункових відносин при реалізації продукції і, як наслідок – до порожніх полиць крамниць. Тільки з 2 квітня були запроваджені нові державні фіксовані, регульовані й вільні роздрібні ціни. Цей крок виявився дуже непопулярним серед населення. З 1 листопада уряд був змушений до насичення ринку товарами ввести продаж продовольчих і непродовольчих товарів з використанням картки споживача з купонами [4, с. 151].

Розпочався новий етап – загальнодемократичної революції, під час якої юридично ліквідовано компартійну систему, припинив існування «непорушній» Союз РСР. Розпочався незворотний процес об'єктивної суверенізації республік, який М. Горбачов з гіркою іронією назвав «парадом суверенітетів». Однак це був не парад, а природний рух народів до волі, прагнення утворити свої суверенні держави [4, с. 152].

Позачергова сесія Верховної Ради України 24 серпня 1991 р. розглянула надзвичайно важливе для долі народу питання: про політичну ситуацію в республіці й заходи, які необхідно вжити для недопущення можливості повторення подібних дій у майбутньому. Сесія прийняла історичний документ – Акт проголошення незалежності України, в якому підкреслювалося:

«Виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною в зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 р.,

– продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні,

– виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами,

– здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада Української Радянської Соціалістичної Республіки урочисто проголошує незалежність України та створення самостійної Української держави – України.

Територія України є неподільною і недоторканою. Віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України.

Цей Акт набирає чинності з моменту його схвалення» [14, с. 14-15].

Акт проголошення незалежності України, день прийняття якого був незабаром проголошений національним святом, не був випадковим явищем, нав'язаним серпневим путчем. Прагнення до національного суверенітету випробувано віками. Право самовизначення – право народу самому визначати свою долю. Акт проголошення незалежності України український народ прийняв, продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні з урахуванням природного права на самовизначення. Отже, це не витвір політиків чи партій – це об'єктивна потреба, об'єктивний процес розвитку людства в сучасну епоху [21, с. 9].

Прагнучи утвердження на території України загальнолюдських соціальних цінностей і благ, зокрема принципів свободи людини, гуманізму, соціальної справедливості, рівноправності усіх націй та етнічних груп, беручи до уваги, що на території держави проживають громадяни понад 100 національностей, які разом з українцями становлять 52-мільйонний народ України, Верховна Рада 1 листопада 1991 р. прийняла «Декларацію прав національностей України» [14, с. 16-17].

Дуже важливим завданням молодій державі було створення власних збройних сил – гаранта захисту державної незалежності, територіальної цілісності та суверенітету країни. Без надійних і достатніх збройних сил будь-яка держава не могла б довго проіснувати.

Прагнучи забезпечити економічний суверенітет, входження у світове господарське співтовариство, добробут і умови для вільної, творчої праці громадян, Україна розпочала перехід до ринкової економіки, визначила рівноправність усіх форм власності.

Історичні передумови розвитку конституційного процесу в Україні

Ідеї конституціоналізму в Україні мають давні історичні витоки. Вони сягають часів Київської Русі, коли на віче укладалися договори між князем і народом, князем і дружиною, що відображено в різних редакціях «Руської Правди».

Пізніше особливу роль у формуванні конститу-



ційних ідей відіграла конституція Пилипа Орлика 1710 р. В силу історичних причин вона не розглядала Україну як цілковито самостійну державу, однак запровадила низку демократичних на той час державних інституцій.

У 1846–1847 рр. Г. Андрузький – один із членів Кирило-Методіївського братства – підготував «Начерки Конституції Республіки». Більш докладний проект Конституції України під назвою «Проектъ основаній устава украинскаго общества «Вольный союзъ» – «Вільна спілка» був розроблений у 1884 р. видатним українським вченим та політичним діячем М. Драгомановим. Відповідно до нього Російська імперія мала бути перетворена на децентралізовану федеративну державу на зразок США або Швейцарії.

Значно радикальніший проект Конституції України було опубліковано у вересні 1905 р. в першому номері часопису Української народної партії «Самостійна Україна» під назвою «Основний закон «Самостійної України» – спілки народу українського». Цей проект уже передбачав цілковиту самостійність України.

Питання конституційного будівництва в Україні, ідеї національно-територіальної децентралізації Російської імперії порушено і М. Грушевським у статті «Конституційне питання і українство в Росії», опублікованій у травні 1905 р.

Однак, незважаючи на значущість вказаних конституційних проектів та науково-публіцистичних праць, навряд чи можна твердити про початок в Україні за тих часів самостійного конституційного процесу. Такий процес повинен мати відповідні соціально-економічні та політичні передумови, нормативну базу тощо. З огляду на минуле можна відзначити лише наявність відповідних ідеологічних передумов, що сприяли подальшому становленню і розвитку в Україні вже саме конституційного процесу [5, с. 261-262].

Демократично спрямований конституційний процес (а саме цим визначалися особливості розробки проектів конституцій України за умов російського самодержавства) не міг бути політичною реальністю у повному розумінні цього слова доти, поки цей устрій існував. Уся ця політико-ідеологічна діяльність мала суттєве значення з точки зору підготовки відповідних позицій для запровадження та дії майбутньої демократичної конституції вільної України.

Початок реального конституційного процесу в Україні пов'язаний із поваленням самодержавства і організацією у перших числах березня 1917 р. Центральної Ради.

Продовжуючи за принципово нових умов демократичний конституційний процес, ми повинні не тільки критично ставитися до тих негативних ідей-

них переключень демократичної конституційності, які мали місце за радянських часів, а й зважати на найголовніше за революційної доби – на пошук шляхів економічного, політичного, соціального і духовного звільнення, на глибокі теоретичні розробки питань узгодження соціальних, національних та конфесійних інтересів, які свого часу були сфальсифіковані, вилучені з наукового обігу, із сфери практичної політики. Тому нині слід неупереджено проаналізувати ті історичні документи, які започаткували конституційний процес в Україні після повалення самодержавства.

Підґрунтя становлення української державності заклали універсали Центральної Ради, перший з яких було прийнято у червні 1917 р. Він розглядався як «статут автономії України», здійснюваної за принципом: «Українські справи вирішують Українські Збори (Сойм), загальноросійські – Центральне Російське Правительство». Однак ці демократичні ідеї були відхилені російським Тимчасовим урядом, і Центральна Рада звернулася до населення України із закликом встановити нове життя, обіцяла прийняти нові закони [5, с. 270].

Суттєве значення на той час мала і Декларація Генерального Секретаріату Центральної Ради від 27 червня 1917 р., тобто Декларація першого українського уряду. Головне її завдання полягало у трансформації моральної влади, яку мала Центральна Рада, у публічно-правову з чітким розмежуванням повноважень кожного секретарства (міністерства) щодо управління відповідними галузями народного господарства.

До певного часу, зазначалося в Декларації, головним завданням Центральної Ради було об'єднання української демократії на засадах лише національно-політичних домагань. Однак економічне й соціальне становище потребувало відповідних управлінських дій, які й було зроблено Генеральним Секретаріатом Центральної Ради.

Отже, Центральна Рада перетворювалася на законодавчий орган, а Генеральний Секретаріат – на орган центральної виконавчої влади.

Віхою у розвитку конституційного процесу стало прийняття 3 липня 1917 р. II Універсалу Центральної Ради, який можна розглядати як своєрідний договір про порозуміння між Центральною Радою і Тимчасовим урядом. Згідно з ним Центральна Рада поповнювалася представниками інших національностей, що проживали в Україні. Крім того, зазначалося, що «прямуючи до автономного ладу на Україні, Центральна Рада в згоді з національними меншостями України підготовлятиме проект законів про автономний устрій України для внесення на затвердження Установчого зібрання». Документами, що мають суттєве значення для характеристики тогочасного конституційного про-

цесу в Україні, є також «Основи тимчасового управління на Україні» і «Тимчасова Інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового Уряду на Україні». У них визначалися основні питання організації структурної побудови та функціонування Генерального Секретаріату як найвищого органу управління в Україні.

Розвиток подій у другій половині 1917 р. підводив Україну до проголошення незалежності. Важливим політико-правовим передконституційним кроком на цьому шляху стало прийняття Центральною Радою 20 листопада 1917 р. III Універсалу, який проголошував побудову відносин із Росією не на автономних, а на федеративних засадах [5, с. 272].

IV Універсал проголошував ряд інших важливих положень щодо державного устрою України, у тому числі:

якнайшвидше встановлення миру з петроградським урядом народних комісарів;

встановлення Українськими Установчими Зборами справжньої влади народу;

після повернення додому вояків проведення Центральною Радою переобрання місцевих рад та міських дум, щоб всі змогли брати участь у їхній праці;

передача трудовому народові землі без викупу; запровадження державно-народного контролю над усіма банками;

розгортання рішучої боротьби проти всіх контрреволюційних сил.

Як видно, усі зазначені положення мали демократичне спрямування й у подальшому знайшли відображення у Конституції Української Народної Республіки 1918 р., яка мала підзаголовок «Статут про державний устрій, права і вільності УНР». Наведене вище свідчить, як поступово, віддаючи перевагу мирним засобам розвитку держави, Центральна Рада намагалася встановити в Україні справді демократичний устрій. Саме це засвідчує Конституція УНР 1918 р., яка, однак, так і не набула чинності, бо у день її прийняття до Києва увійшли німці. Почалася німецька окупація під кольорами українського гетьманату П. Скоропадського.

За гетьманату особливого значення набула «Грамота до всього українського народу» від 29 квітня 1918 р., яка відновлювала старі порядки, скасовувала усі акти, прийняті Центральною Радою, у тому числі й Конституцію, визначала право приватної власності як фундамент культури і цивілізації, проголошувала повну свободу торгу і широкий простір для приватного підприємництва та ініціативи. Того ж дня було прийнято установчий правовий акт під назвою «Закони про тимчасовий державний устрій України», яким врегульовувалися питання «про гетьманську владу», «про віру», встановлювалися «права і обов'язки українських

козаків і громадян». У спеціальному розділі наголошувалося на особливому правовому статусі цього акта. Йшлося також «про Раду Міністрів і про міністрів», «про фінансову Раду», «про Генеральний Суд». Тобто вказаний документ мав ознаки конституційного акта, бо порушував найпринциповіші питання організації Української гетьманської держави [5, с. 273-274]. За цим Законом уся повнота державної влади зосереджувалася в руках гетьмана:

він затверджував закони, які розроблялися у міністерствах і потрапляли до нього через Раду Міністрів;

був наділений верховною владою щодо управління державою;

призначав голову і членів Ради Міністрів;

був «Верховним Воєводою Української Армії і Флоту»;

мав право помилування засуджених.

Силу конституційного закону мав і ухвалений Радою Міністрів та затверджений П. Скоропадським «Тимчасовий закон про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами ясновельможного пана Гетьмана всієї України». За обумовлених обставин верховне управління державою переходило до трьох її верховних правителів, одного з яких заздалегідь визначав сам гетьман, другого обирав Державний Сенат, а третього – Рада Міністрів.

Характеристика розвитку конституційного процесу в Україні була б неповною без згадки про правові акти, прийняті у Західно-Українській Народній Республіці. Серед них – Статут Української Національної Ради, прийнятий у Львові 18 жовтня 1918 р., Прокламація Української Національної Ради від 19 жовтня 1918 р., Відозва Української Національної ради від 1 листопада 1918 р., Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії, ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., Закон про виділ Української Ради від 4 січня 1919 р., а також Універсал Директорії Української Народної Республіки від 22 січня 1919 р., в якому, відповідаючи на звернення Української Національної Ради Західно-Української Народної Республіки, проголошувалася «злука Західно-Української Народної Республіки з Наддніпрянською Народною Республікою в одноцільну, суверенну Народну Республіку». Тим самим, зазначалося в Універсалі, «здійснились віковічні мрії, якими жили і за які умирали кращі сини України. Однині є єдина незалежна Українська Народна Республіка» [16, с. 10-12].

Особливої уваги варті «Передвступний договір», укладений 1 грудня 1918 р. в м. Фастові між



Українською Народною Республікою й Західно-Українською Народною Республікою про майбутню злуку обох українських держав в одну державну одиницю [5 с. 276]. У ньому зазначалося, що ЗУНР «заявляє цим непохитний намір злитись у найкоротшім часі в одну велику державу з Українською Народною Республікою». Те ж саме заявляла в цьому акті і УНР, визнаючи за ЗУНР територіальну автономію, межі якої мала визначити спільна комісія. Рішення мало бути ратифіковане відповідними органами обох держав.

Падіння Директорії на початку 1919 р. і створення так званого другого українського радянського уряду засвідчило початок в Україні нового етапу розвитку конституційного процесу [16, с. 13].

Більшість норм та положень радянської Конституції України, прийнятої ВУЦВК у березні 1919 р., лише повторювали Конституцію Російської Федерації 1918 р., розвивали основи державного устрою, проголошеного на початку січня 1919 р. у Маніфесті Тимчасового робітничо-селянського уряду України. За радянських часів у наукових працях, у яких йшлося про Конституцію УРСР 1919 р., як правило, наголошувалася лише одна її специфіка, а саме: що в ній були широко сформульовані (ст. 2) завдання диктатури пролетаріату на перспективу, особливості її розвитку. Зокрема, зазначалося, що диктатура пролетаріату не буде існувати завжди, після придушення експлуаторських класів потреба в її існуванні відпаде.

Особливо часто на це посилалися після проголошення на XXII з'їзді КПРС ідеї загальнонародної держави. Конституція увібрала всі основні комуністичні ідеологічні штампи. Вона не ставила завдання побудови суверенної держави. Навпаки, у ст. 4 зазначалося, що УСРР «заявляє про свою повну солідарність з існуючими радянськими республіками і про своє рішення вступити з ними у найтісніше політичне об'єднання для спільної боротьби за торжество світової комуністичної революції». Створення у 1922 р. Союзу радянських республік і прийняття у 1924 р. Конституції СРСР зумовило необхідність внесення змін до Конституції УСРР 1919 р., головним чином пов'язаних із розподілом компетенції.

У грудні 1936 р., тобто у самий розпал сталінських репресій, було прийнято нову Конституцію СРСР, яку одразу ж було охарактеризовано як найдемократичнішу в світі. Насправді ж вона покликана була замаскувати той великий терор, який Й. Сталін та його підручні здійснювали в Радянському Союзі і від якого, мабуть, Україна потерпала більше, ніж інші регіони. Недарма М. Хрущов, який саме очолив КП(б)У, з гордістю казав, що вона «була вичищена до блиску». Конституція Української РСР, прийнята в 1937 р. на

основі Конституції СРСР, повністю повторювала її основні положення. Відмінність полягала лише в максимальному звуженні повноважень республіканських органів, зведенні до мінімуму кількості республіканських наркоматів, які теоретично повинні були вирішувати питання управління саме на республіканському рівні. Що ж до державних органів управління, які мали союзно-республіканський статус, то їх роль зводилася до передаточної інстанції [1, с. 115].

Необхідність прийняття нових союзних та республіканських конституцій була соціально обумовлена. Ліквідація культу особи Й. Сталіна, певне розширення наприкінці 50-х років повноважень союзних республік, визнання того, що Радянський Союз із держави диктатури пролетаріату перетворився на загальнонародну державу, деякі кроки, пов'язані з розбудовою демократичних інститутів, виникнення опозиційних рухів, учасники яких були запламовані офіційною пресою як дисиденти, – все це вимагало здійснення якихось прогресивних кроків. І хоч після усунення від керівництва державою М. Хрущова у 1964 р. мали місце спроби повернення до старого, відкрито цього вже не можна було зробити. Навпаки, треба було йти шляхом демократичного розвитку країни, водночас гальмуючи процес в інтересах правлячої номенклатури. За таких умов і почався новий етап розвитку конституційного процесу в Україні. Його повністю було зорієнтовано на норми та положення Конституції СРСР 1977 року.

Роки, що минули після прийняття 1978 року Конституції України, показали, що вона не спричинила принципових змін у державному й суспільному житті республіки. І все ж треба зазначити, що прийняття цієї Конституції певною мірою сприяло прояву загальної тенденції до демократизації суспільного життя, що, врешті-решт, зумовило зростання політичної активності народу України у прагненні до незалежності, побудови справді демократичної, правової, соціальної держави [5, с. 281-284].

Прийняття Конституції 1996 року – історична подія в житті України

28 червня 1996 року в житті українського народу й Української держави сталася історична подія, що посідає одне з головних місць у новітній історії України – в результаті тривалого, напруженого і багатогранного конституційного процесу була прийнята нова Конституція України [19, с. 110-126]. Нова Конституція врахувала досягнення вітчизняної та світової конституційної наукової думки й практики конституційного будівництва. Вона стала втіленням національної ідеї і відображенням ментальності народу, доказом здатності української нації як політичної й етнічної спільноти до державотворення і правотворчості; стала програмою

подальшого розвитку України у політичному, економічному, соціальному, культурному форматі і документом для входження України до європейського й світового співтовариства як рівноправного і повноправного суб'єкта.

Нова Конституція України – якісно новий політичний і правовий акт за змістом та формою. Вона охопила своїм регулюванням значно ширше коло суспільних відносин порівняно з попередньою Конституцією в політичній, економічній, соціальній, культурній та інших сферах, закріпила якісно новий статус особи – людини і громадянина, держави й суспільства, органів державної влади і місцевого самоврядування. Нова Конституція є Основним Законом і актом вищої юридичної сили, що обумовлює прийняття законів та інших нормативно-правових актів на основі Конституції і у повній відповідності з нею. Водночас норми цієї Конституції є нормами прямої дії. Тобто громадянам гарантується можливість звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод безпосередньо, на підставі Конституції. Нині головним завданням усіх органів державної влади й місцевого самоврядування, всього суспільства в цілому і кожної людини, кожного громадянина є забезпечення найшвидшого, найповнішого і найточнішого приведення Конституції в дію, її реалізації, виконання [12, с. 5-7].

Правова система України

Цивільне право

Реформування економічної системи насамперед забезпечується нормами цивільного законодавства. Були прийняті закони України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 р., «Про заставу» від 2 жовтня 1992 р., «Про банкрутство» від 14 жовтня 1992 р., «Про аудиторську діяльність» від 22 квітня 1993 р., «Про авторське право і суміжні права» від 4 лютого 1994 р. тощо.

11 липня 1995 р. Верховна Рада внесла суттєві зміни до ст. 71 Цивільного кодексу України, яка визначала загальні терміни позовної давності. За новою редакцією загальний термін позовної давності становить 3 роки, незалежно від того, хто подає – фізична чи юридична особа.

У 1993 р. було прийнято Повітряний кодекс України, в якому поряд з іншими галузевими нормами є низка цивільно-правових норм [20, с. 374].

Важливою сферою цивільно-правового регулювання стало правове забезпечення процесу приватизації в Україні. Норми приватизаційного права містять закони України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 15 травня 1996 р., «Про особливості приватизації в агропромисловому комплексі» від 10 липня

1996 р., «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 7 липня 1999 р., «Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерством оборони України» від 18 травня 2000 р., «Про державну програму приватизації на 2000-2002 роки» від 18 травня 2000 р. та ін.

Іntenсивно розроблявся новий Цивільний кодекс України, проект якого було внесено у грудні 1996 р. Його доопрацювання тривало п'ять років. У червні 2001 р. парламент прийняв у третьому читанні три книги ЦК України: «Загальну частину», «Особисті немайнові права фізичної особи», «Право власності та інші речові права». У вересні 2001 р. Верховна Рада прийняла останні дві книги кодексу «Право інтелектуальної власності» та «Зобов'язальне право». Проте, зважаючи на необхідність детального узгодження правових норм, Президент України відправив на доопрацювання ці акти. 16 січня 2003 р. новий Цивільний кодекс був прийнятий [8, с. 382-383].

Ухваливши Цивільний кодекс, Україна зробила важливий крок до інтеграції в континентальну правову систему. Сфера правового регулювання цивільних відносин значно розширилася, що дало підставу називати збірник Кодексом громадянського суспільства. Кардинальні зміни щонайперше торкнулися визначальних принципів, закладених в основу нового Цивільного кодексу. Він базується на таких принципах цивільного права, як справедливість, добросовісність, розумність, свобода договірних відносин. Останній має винятково важливе значення, адже надає особі право укласти будь-яку угоду, зокрема не передбачену законом, якщо вона йому не суперечить.

У III Книзі Цивільного кодексу обґрунтовано нову для цивільного права України категорію – речове право. Окрім права власності, що становить основу речового права, кодекс передбачив права на користування чужими речами – землею для сільського господарства та землею для забудови.

Повніше і зрозуміліше врегульовано питання спільної власності. Вперше на рівні закону запроваджено інститут часткової власності, де визначено не лише перелік можливих суб'єктів спільної часткової власності, а й зобов'язальні відносини. Вперше передбачено виникнення права власності на знахідку в особи, яка знайшла річ, а також право особи, яка знайшла загублену річ, на винагороду за знахідку в розмірі до 20% вартості речі.

Кодекс детальніше врегулював особисті немайнові права фізичної особи. Цьому інституту цивільного права присвячено дві глави ЦК. Чимало змін внесено до порядку спадкування. З'явилися нові форми заповіту, серед яких виділяється секретний заповіт і спадковий заповіт.



Новий Цивільний кодекс розширив коло спадкоємців за законом. Попереднє законодавство встановлювало лише дві черги спадкування за законом. Із набранням чинності нового ЦК їх стало п'ять. Цивільний Кодекс був введений в дію з 1 січня 2004 р. [3, с. 346-347].

Трудове право

Нові умови розвитку трудових відносин спричинили потребу посилення законодавчого регулювання охорони праці, боротьби із безробіттям та соціального забезпечення. Верховною Радою з цих питань прийнято низку законів, серед яких: «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р., «Про основні принципи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку» від 16 грудня 1993 р., «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на підприємстві і професійного захворювання, які потягнули втрату працездатності» від 23 вересня 1999 р. Законом України від 7 березня 2002 р. затверджено Державну програму зайнятості населення на 2001-2004 роки.

Актуальні питання трудових відносин, соціально-го захисту працівників урегульовано законами «Про оплату праці» від 25 березня 1995 р., «Про відпустки» від 15 листопада 1996 р., «Про порядок вирішення трудових спорів» від 3 березня 1998 року.

Подальшого розвитку набув інститут колективного договору (Закон України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р.). Кабінетом Міністрів у березні 1993 р. та березні 1994 р. прийнято положення, в яких регламентовано укладання контрактної форми трудового договору.

Важливим напрямом реформування трудового законодавства є приведення його у відповідність до міжнародних норм. Верховною Радою ратифіковано близько 50 конвенцій спеціалізованого органу ООН з питань праці – Міжнародної організації праці [7, с. 385-386].

Конституційне право

У сучасній науці виділяють дві основні сфери джерел конституційного права: природне право і позитивне право.

Природне право відображає загальнолюдські уявлення про свободу, справедливість, невідчуженість прав людини. Воно має особливо суттєве значення для конституційного права України, що повинно забезпечити охорону свободи людини, виступає критерієм демократизму всієї правової системи України.

Після Другої світової війни приписи природного права знайшли відображення в багатьох міжнародно-правових документах, які закріплюють міжнародні стандарти в галузі прав людини і

мають обов'язкову силу для держав-членів світового співтовариства. В Конституції України також закріплено всі найважливіші природні права (право на життя, на недоторканність особи, право територіальної громади на місцеве самоврядування тощо) [13, с. 116].

Це свідчить про те, що приписи природного права набувають чіткої правової оболонки і позитивне право значною мірою зливається з природним правом. Водночас роль природного права є гарантією незворотності процесу формування демократичної, соціальної та правової держави. Усвідомлення природного права як джерела конституційного права, його розуміння як вищого імперативу для всіх гілок влади унеможливує внесення до Конституції та законів України таких змін, які б призвели до ліквідації конституційного ладу, реставрації тоталітаризму в Україні.

Джерела позитивного конституційного права України систематизуються за їх юридичною силою. До них належать:

- Конституція України, яка є головним джерелом конституційного права, встановлює найбільш важливі норми і принципи, на основі яких здійснюється детальна правова регламентація в різних формах. Деякі норми Конституції України згідно з її ст. 8 (ч. 3) мають пряму дію і не передбачають додаткові регламентації для застосування;

- закони України, що мають найбільшу після Конституції України юридичну силу, приймаються Верховною Радою України або шляхом всеукраїнського референдуму і є найбільш поширеним джерелом конституційного права України. Звісно, мова йде лише про ті закони, що містять конституційно-правові норми, наприклад закони України «Про біженців», «Про правовий статус іноземців» тощо. В свою чергу, в літературі закони за юридичною силою поділяються на конституційні, органічні (додаткові) та звичайні, але Конституція України не встановлює чітких критеріїв такої класифікації;

- інші акти нормативного характеру, що містять конституційно-правові норми і приймаються Верховною Радою України або шляхом всеукраїнського референдуму, наприклад Декларація про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.), яка встановила загальні принципи конституційно-правового розвитку України;

- нормативні укази Президента України, що містять конституційно-правові норми, наприклад Указ Президента України від 10 червня 1997 р. № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»;

- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів

України, що містять конституційно-правові норми, наприклад постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. № 140 «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян»;

- рішення Конституційного Суду України, в яких встановлюється конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, подається офіційне тлумачення Конституції та законів України, наприклад Рішення Конституційного Суду України «У справі за конституційним поданням Центральної виборчої комісії щодо офіційного тлумачення положень частин одинадцятої та тринадцятої статті 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (справа про тлумачення Закону України «Про вибори народних депутатів України») (25.03.98), Рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення частин другої і третьої статті 84 та частин другої і четвертої статті 94 Конституції України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України) (07.07.98);

- міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Такі договори, згідно з ч. 1 ст. 9 Конституції України, є частиною національного законодавства України;

- нормативно-правові акти колишніх СРСР та УРСР, які є джерелом конституційного права України в силу принципу правонаступництва або на період, поки будуть прийняті відповідні акти України (відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року);

- акти органів місцевого самоврядування. Конституція України закріплює право органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144). Якщо ці рішення регулюють відносини у сфері конституційного права, то їх слід визнавати його джерелами. До них, зокрема, можна віднести статuti територіальних громад сіл, селищ та міст, а також рішення, якими затверджуються положення про органи самоорганізації населення.

Особливе місце в системі джерел конституційного права України посідав Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. Згідно зі ст. 61 Договору положення Конституції України 1978 року діяли лише в частині, що узгоджувалася з цим Договором [16, с. 5-8].

Кримінальне право

Розвиток кримінального права відбувався переважно за рахунок внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України.

У березні 1992 р. з Кримінального кодексу були вилучені такі міри покарання, як заслання та вислання. 17 червня 1992 р. був прийнятий Закон «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення і Митного кодексу України». Зміни і доповнення торкнулися переважно першого розділу – Особливої частини Кримінального кодексу. З метою посилення захисту конституційного ладу, територіальної цілісності України та громадської безпеки 24 грудня 1994 р. було прийнято Закон України «Про посилення кримінальної відповідальності за деякі злочини проти держави». Встановлювалася кримінальна відповідальність за дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, за посягання на територіальну цілісність України, масові заворушення.

Були переглянуті склади державних злочинів, різко скорочувалося застосування виключної міри покарання – смертної кари.

Виконуючи зобов'язання, які Україна взяла на себе при вступі до Ради Європи, з березня 1997 р. введено мораторій на призначення виконання смертних вироків. 22 лютого 2000 р. Верховна Рада України скасувала смертну кару [8, с. 377].

Новий Кримінальний кодекс України, який набрав чинності з 1 вересня 2001 року, є значним кроком вперед порівняно з попереднім законодавством України. Насамперед у ньому усунуто деякі розбіжності з Конституцією України. Так, наприклад, встановлено заборону на притягнення до кримінальної відповідальності за злочини, за які особа відбула покарання за кордоном; усунуто диференціацію відповідальності за злочини проти власності залежно від її форми; скасовано відповідальність за відмову давати свідчення проти себе, а також членів сім'ї чи близьких родичів тощо.

Кримінальний кодекс декриміналізував низку діянь, за які раніше передбачалась кримінальна відповідальність. Загалом за 26 статтями КК 1960 р. кримінальну відповідальність було скасовано. Водночас зросла кількість статей Особливої частини нового Кримінального кодексу з 318 до 339.

Більш широко і різнобічно, ніж це передбачалося попереднім законодавством, проведено розмежування кримінальної відповідальності.

Особливу увагу приділено регламентації відповідальності за злочини, вчинені за наявності організованих форм співучасті.



Набув розвитку інститут звільнення від кримінальної відповідальності за закінчений злочин у разі позитивної посткримінальної поведінки. Наприклад, для звільнення від відповідальності членові злочинного воєнізованого або збройного формування достатньо вийти з нього і повідомити компетентні органи про його існування.

Порівнюючи кримінальні кодекси 1960 р. і 2001 р., можна відзначити, що відбулися істотні зміни щодо форми і змісту кримінального закону. Законодавчі новели становлять близько 4/5 Особливої частини Кримінального кодексу 2001 р. У незмінному вигляді ввійшло до нового кодексу лише 28 статей, які містилися в Особливій частині КК 1960 р. Із незначними редагуваннями до нового кодексу ввійшла така ж кількість статей. Таким чином, окремі запозичення становлять 17%.

Згідно з конституційними положеннями до нового кодексу включено норми, які регулюють відносини у сфері захисту соціальних, релігійних прав і прав на особисте життя людини. Під дію кодексу підпали:

- умисне безпідставне затримання зарплати, пенсій, стипендій більше місяця;
- зазіхання на здоров'я людей під приводом проповідання релігійних вірувань або виконання релігійних обрядів;
- незаконне збирання, збереження, використання конфіденційної інформації про особу без її згоди.

Кримінальний кодекс вводить нові види покарань, зокрема арешт від 1 до 6 місяців, громадські роботи, обмеження свободи. Останнє передбачає відбуття покарання у виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства із залученням до праці. Згідно з Кодексом особа може бути позбавлена волі на строк від 1 до 15 років. Замість смертної кари запроваджено довічне ув'язнення, що не застосовується до неповнолітніх або кому більше 65, а також до вагітних жінок. Істотно обмежено застосування конфіскації майна, яке нині застосовується лише в тяжких і особливо тяжких злочинах, і тільки у випадках, зазначених в Особливій частині Кодексу [3, с. 341-342].

Адміністративне право

Подальший розвиток адміністративного права відбувався як шляхом внесення змін і доповнень до Кодексу про адміністративні правопорушення, до чинного адміністративного законодавства, так і прийняття значної кількості законів та інших нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми.

Широке коло питань адміністративно-правового регулювання вирішують Повітряний кодекс України від 4 травня 1993 р., Кодекс торговельно-

го мореплавства від 9 грудня 1994 р., Водний кодекс від 6 грудня 1995 р., Лісовий кодекс від 21 січня 1992 р., Кодекс про надра від 27 липня 1994 р., закони України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 р., «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р., «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р., «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 1 грудня 1994 р., «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р., «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року.

Відповідно до Указу Президента України від 7 липня 1997 р. утворено державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Завданнями адміністративної реформи є поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови і діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, перебудова адміністративно-територіального устрою, спрощення і скорочення управлінських структур, удосконалення законодавчої основи адміністративних відносин, здійснення ефективних адміністративних процедур [8, с. 383-384].

Сімейне право

Норми сімейного права містить новий Сімейний кодекс України, прийнятий 10 січня 2002 р. і введений в дію з 1 січня 2004 р. Кодекс визначає поняття сім'ї, сімейні обов'язки, механізм захисту сімейних прав та ін. Детально окреслюються особисті та майнові права і обов'язки подружжя, підстави їх виникнення. Шлюбний вік для жінки встановлюється у сімнадцять років, для чоловіка – вісімнадцять років. Зазначається також, що за заявою особи, яка досягла чотирнадцяти років, за рішенням суду їй може бути надано право на шлюб, якщо буде встановлено, що це відповідає її інтересам.

Вперше законодавчо врегульовано процедуру та статус заручин. Зарученими вважаються особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу. Кодекс визначає обов'язок особи, яка відмовилась від шлюбу, відшкодувати другій стороні затрати, що були понесені нею у зв'язку з приготуванням шлюбу та весілля.

Врегульовано право особистої приватної власності членів подружжя, право спільної сумісної власності подружжя, аліментні обов'язки членів подружжя, а також батьків стосовно неповнолітніх та повнолітніх дітей, аліментні обов'язки дітей стосовно батьків та ін. Законодавчо визначено питання влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківської опіки, встановлено права і обов'язки інших членів сім'ї та родичів.

Кодекс передбачає випадки застосування законодавства України про шлюб і сім'ю до іноземних

громадян та осіб без громадянства, а також законів про шлюб і сім'ю іноземних держав та відповідних міжнародних договорів до українських громадян.

У новому Сімейному кодексі спрощено процедуру розлучення, усиновлення дітей. Встановлюється право на свободу та індивідуальність у межах шлюбу; невиконання цих положень може стати підставою для розторгнення шлюбу.

Вперше в Україні врегульовано питання попередження насилля у сім'ї (Закон України «Про попередження насилля в сім'ї» від 15 листопада 2001 р.). До основних заходів спеціального попередження насилля у сім'ї закон відносить: організацію системи реагування на інформацію про вчинене чи заздальгідь підготовлене насилля, зниження віктимності сім'ї, адміністративну чи кримінальну відповідальність за вчинене насилля в сім'ї, позбавлення батьківських прав тощо [8, с. 389].

Розвиваючи вітчизняне законодавство, Верховна Рада України приводила його у відповідність до Конституції України, а також до міжнародно-правових актів.

Від дня проголошення незалежності в Україні здійснювалася державно-правова реформа. Основним завданням її було:

- формування нормативно-правової бази, що визначала організацію і функціонування державних органів та органів місцевого самоврядування відповідно до Конституції України;
- реорганізація системи державної влади й місцевого самоврядування на основі Конституції України і законів України, утвердження режиму законності в діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб;
- ефективне правове забезпечення економічних, соціальних і політичних реформ, спрямованих на утвердження і гарантування державою конституційних прав і свобод громадянина.

Розбудова української незалежної держави, створення її розгалуженої правової системи – складний і тривалий процес, який вимагає великих зусиль з боку як державних структур, так і громадськості. [18, с. 340-345]. Зроблено було багато. Розпочалися економічні реформи, позитивні зрушення відбулися у сфері утвердження демократії. Найважливішим кроком у європейське майбутнє стало входження України до Ради Європи.

Водночас у взаємовідносинах між законодавчою і виконавчою гілками влади існували проблеми. Виникали ускладнення у взаємовідносинах між законодавчою і виконавчою гілками влади. Не менш проблемним виявилось питання ефективної реалізації чинного законодавства, що істотно позначилося на темпах формування правової держави. Відчувалася нагальна потреба у посиленні контролю з боку судової влади за реалізацією чинного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Боярська З. Історія держави і права України: Навч.-метод. посібник. – К.: КНЕУ, 2001. – 278 с.
2. Еволюція державного устрою в Україні: від тоталітаризму до демократії // Віче, 1997. – №1. – С. 21-31.
3. Захарченко П. П. Історія держави і права України: Підручник. – К.: Атіка, 2004. – 368 с.
4. Панюк А., Рожик М. Історія становлення української державності. – Львів: Центр Європи, 1995. – 166 с.
5. Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – 464 с.
6. Історія держави і права України. Частина 2: Підруч. для вищих навч. закладів; У 2 ч. / А. Й. Рогожин, М. М. Страхов, В. Д. Гончаренко та ін.; За ред. Академії правових наук України А. Й. Рогожина. – К.: Ін. Юре. – 1996.
7. Іванов В. М. Історія держави і права України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.
8. Кузьминець О. А., Калиновський В. С., Дігтяр П. А. Історія держави і права України: Навч. посіб. / Я. Ю. Кондратьєв (заг. ред.). – К.: Україна, 2000. – 428 с.
9. Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2001. – 318 с.
10. Конституція України. – К., 2014.
11. Музиченко П. П. Історія держави і права України: Навч. посіб. – 2-ге вид., стереотип. – К.: Знання, 2000. – 662 с.
12. Нова Конституція України: огляд, коментарії. – К., 1997.
13. Основи конституційного ладу України / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков. – К.: Либідь, 1997. – 206 с.
14. Правові проблеми суверенітету і незалежності України // П.У.–1992–№ 10. – С.10-22.
15. Проблеми формування суверенної правової України. – Львів, 1993.
16. Соціальні і політичні передумови організації конституційного процесу в Україні // Адвокат, 1996. – №3. – С. 3-13.
17. Сучасна історія України // Культурол. студія, 1996. – Вип.1. – С. 9-13.
18. Трофанчук Г. І. Історія держави та права України: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 384 с.
19. Українська перспектива: історико-політологічні підстави сучасної державної стратегії. / К., 1996. – С.110-126.
20. Чайковський А. С., Батрименко В. І., Копиленко О. Л. Історія держави і права України: Навч. посіб. / Інститут економіки, управління та господарського права. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 384 с.
21. Шемшученко Ю. Сила демократії – у силі влади! // Віче. – 1995. – № 6. – С.9.





Олександр Іщенко,
начальник відділу
науково-методичного
забезпечення діяльності
Вищої кваліфікаційної комісії
суддів України,
Національна школа суддів
України,
кандидат юридичних наук

Здійснення державних видатків на суддівську освіту

УДК 336.5

Стаття присвячена дослідженню проблем та механізмів здійснення державних видатків на суддівську освіту в Україні.

Ключові слова: суддівська освіта, державні видатки, Національна школа суддів України.

А. Іщенко. Осуществление государственных расходов на образование судей

Статья посвящена исследованию проблем и механизмов осуществления государственных расходов на образование судей в Украине.

Одним із стовпів принципу верховенства права є незалежність судової влади, яка своєю чергою повинна виступати гарантією незалежності суддів. Незалежність суддів є багатовимірною категорією у праві. Окремою гранню такої категорії є фінансова незалежність судової влади від інших гілок державної влади.

У Великій хартії суддів¹, схваленій Консультативною радою європейських суддів (далі – КРЕС) 17 листопада 2010 року в Страсбурзі, зазначено, що суддівська незалежність має бути гарантована, зокрема, в частині підготовки (навчання), оплати праці (винагороди) та фінансування суддівського корпусу [1].

За влучним висловом італійського судді та експерта Ради Європи Джакомо Оберто, одвічними проблемами забезпечення незалежності суддів-

Ключевые слова: образование судей, государственные расходы, Национальная школа судей Украины.

O. Ishchenko. Government spending on judicial education

The article is devoted to the research of current problems and mechanism of government spending on judicial education in Ukraine.

The key words: judicial education, expenditures on public account, the National School of Judges of Ukraine.

ського корпусу є, серед іншого, гарантування адекватної винагороди за роботу та забезпечення особливого (привілейованого) статусу судді. Питання підготовки судді найбільш тісно пов'язані з незалежністю судової влади [2, с. 29]. Наріжним каменем суддівської незалежності виступає «свобода від безграмотності»², оскільки «добре підготовлений суддя є більш незалежним» [3]. Недарма у пункті 50 висновку № 3 (2002) КРЕС рекомендується суддям забезпечувати високий рівень своєї професійної компетентності [4].

У професійному суддівському середовищі не викликає заперечення теза, що запорукою підтримання професіоналізму суддів є проходження спеціальних професійно орієнтованих освітніх курсів. Європейські стандарти щодо незалежності, ефективності та обов'язків судді недвозначно передбачають, що судді

¹Magna Carta of Judges.

повинні забезпечуватися теоретичним, практичним початковим навчанням та навчанням без відриву від роботи, яке повністю фінансується державою (п. 56 Рекомендації CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки) [5].

У пунктах 11 і 12 Висновку № 4 (2003) КРЕС [6] рекомендується, щоб у кожній країні законодавство про статус суддів передбачало підготовку суддів, а на державу покладається обов'язок забезпечити незалежний орган, відповідальний за організацію та нагляд за підготовкою суддів, необхідними засобами і покривати витрати суддів та інших осіб, які залучаються.

Згідно з європейськими стандартами підготовка навчальних програм для суддів і їх реалізація має бути довірена спеціальному автономному закладу з власним бюджетом, який має співпрацювати із суддями (п. 65 Висновку N 10 (2007) КРЕС «Судова рада на службі суспільства») [7].

Проблеми інституціоналізації системи спеціалізованої освіти для суддів в Україні не потрапляли, за певним винятком³, до сфери наукових інтересів українських учених-правників. Дотично такі питання розглядалися у контексті статусу судді О. С. Захаровою, В. Т. Маляренком, І. Є. Марочкіним, Л. М. Москвич, С. В. Прилуцьким. Питання фінансово-правового забезпечення діяльності загальнонаціонального закладу суддівської освіти в Україні на рівні наукової дискусії окремо не порушувалося.

З огляду на це поза увагою залишаються питання розробки бюджетного запиту при підготовці пропозицій до проекту державного бюджету в частині забезпечення Національної школи суддів України, визначення обсягів річного фінансування її потреб, а також наукового осмислення фінансово-правового становища Національної школи суддів України як державної бюджетної установи зі спеціальним статусом.

Метою цієї статті є аналіз окремих аспектів здійснення державних бюджетних видатків на суддівську освіту та визначення основних напрямів удосконалення бюджетного законодавства у контексті зміцнення механізмів державного фінансування Національної школи суддів України крізь призму європейських стандартів і кращої зарубіжної практики.

Для початку слід з'ясувати питання характерис-

тики Національної школи суддів України як юридичної особи. Безперечно, вона є юридичною особою публічного права, оскільки була створена розпорядчим актом державного органу – Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [8]. За організаційно-правовою формою Національна школа суддів України (далі – НШСУ) належить до установ, а згідно зі статтею 81 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) є установою зі спеціальним статусом [9].

З позицій бюджетного законодавства, зокрема статті 2 Бюджетного кодексу України [10], НШСУ виступає бюджетною установою, оскільки повністю фінансується за рахунок державного бюджету. Професор Л. К. Воронова визначає бюджетну установу та організацію як установу, заклад чи організацію не виробничої сфери (соціальне забезпечення, культура, наука, оборона, державне управління тощо), чия діяльність фінансується з державного бюджету [11, с. 292].

Системний аналіз змісту статті 81, частини шостої статті 142 та назви статті 144 Закону дає підстави для висновку, що законодавець відносить Національну школу суддів України до судової системи, а її працівників – до працівників судової системи, прирівнюючи їх за умовами оплати праці до державних службовців.

У науковій фінансово-правовій літературі зазначено, що термін «бюджетна установа» об'єднує велику кількість різноманітних груп організацій, кожна з яких має свої особливості, що зумовлює широке коло нормативно-правового регулювання [12, с. 9]. У тлумачних словниках поняття «установа» визначається як організація (з певним штатом службовців і адміністрацією), що відає якою-небудь галуззю (галузями) народного господарства, торгівлі, культури, науки і працює в цій галузі (галузях) [13, с. 497; 14, с. 1517]. Окремим видом установ є заклади наукового, освітнього, культурного профілю тощо⁴. На нашу думку, Національна школа суддів України є закладом суддівської освіти, який також уповноважений здійснювати науководослідну діяльність.

Стосовно надання освітніх послуг (послуг із підготовки кадрів) для судової системи України НШСУ здійснює навчання трьох основних груп слухачів: 1) підготовку та періодичне навчання суддів з метою підвищення рівня кваліфікації; 2) організа-

²Giacomo Oberto uses «freedom from ignorance».

³Див.: Кузнєцова Н. До питання про підвищення професійної підготовки суддівських кадрів / Н. Кузнєцова // *Право України*. – 2010. – № 5. – С. 25-29; Войтюк І. Застосування в Україні європейських стандартів при підготовці професійних суддів / І. Войтюк // *Вісник Верховного Суду України*. – 2008. – № 2 (66). – С. 32-37; Шукліна Н. Національна школа суддів України: погляд у майбутнє / Н. Шукліна, О. Іщенко // *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. – 2013. – № 1. – С. 14-17; Мельник М. Належна професійна підготовка суддів як складова судової реформи: міжнародний досвід та його адаптація до вітчизняного законодавства / М. Мельник // *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. – 2013. – № 2. – С. 8-12.



цію спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді; 3) підготовку працівників апаратів судів.

Частиною третьою статті 54 Закону гарантовано право судді вдосконалювати свій професійний рівень та проходити з цією метою відповідну підготовку. Водночас частина шоста цієї ж статті закріплює за суддями обов'язок проходити періодичну підготовку у Національній школі суддів України: для суддів, призначених на посаду вперше – щорічну двотижневу підготовку; для суддів, обраних безстроково – двотижневу підготовку не менше ніж раз на три роки. Таким чином, Закон закріплює за суддями право-обов'язок підвищувати власний професійний рівень шляхом навчання.

Згідно з пунктом 8 частини першої статті 24, пунктом 8 частини першої статті 29, пунктом 11 частини першої статті 34 Закону на голів місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів покладено обов'язок забезпечувати виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів відповідного суду.

Статтею 69 Закону передбачено, що кандидати на посаду судді проходять спеціальну підготовку протягом шести місяців. Проведення підготовки відбувається за рахунок коштів Державного бюджету України, а організація такої підготовки здійснюється Національною школою суддів України.

У пункті 2.3 Європейської Хартії про статус суддів передбачено, що законом має гарантуватися забезпечення належної підготовки за державний рахунок кандидатів, відібраних для ефективного виконання обов'язків судді. Свого часу Л. М. Москвич зазначала, що фінансування програми підготовки кандидатів на посаду судді слід здійснювати за рахунок передбачених для цієї мети коштів державного бюджету [15, с. 168]. Фінансування такої підготовки, на нашу думку, має передбачати, з одного боку, покриття витрат на утримання навчальних приміщень, баз практики, заробітну плату викладачам, заохочення керівників практики, розробку нових програм навчання, а з іншого – виплату кандидатам на посаду судді гарантованих законом стипендій, компенсацію витрат, пов'язаних із проїздом, наймом житла тощо.

Окремою категорією слухачів НШСУ є працівники апаратів судів, на підготовку яких здійснює замовлення Державна судова адміністрація України.

У чинному законодавстві України превалюючою є централізована система здійснення державних видатків на суддівську освіту, яка передбачає проведення таких видатків через Державну судову адміністрацію України (головний розпорядник бюджетних коштів) та Національну школу суддів України (розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня). Однак на практиці частина навчальних захо-

дів для суддів проходить без залучення НШСУ. Йдеться про внутрішні освітні заходи: семінари, конференції, круглі столи тощо, які можуть фінансуватися за рахунок кошторисів відповідних судів. Отже, маємо справу з латентною децентралізацією видатків, яка, втім, є винятком, що підтверджує загальне правило.

Згідно з програмною класифікацією видатків та кредитування бюджету державне фінансування діяльності Національної школи суддів України здійснюється за програмою «Організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді, підготовка суддів та працівників апарату судів Національною школою суддів України». Її метою згідно з паспортом є задоволення потреби судової системи України у кваліфікованих кадрах та зростання професійного рівня суддів і працівників апаратів судів. Завданнями бюджетної програми є:

- організація спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді;
- забезпечення на належному рівні підготовки кадрів на посади суддів та працівників апаратів судів;
- проведення наукових досліджень з питань удосконалення судочинства;
- вивчення міжнародного досвіду організації діяльності судів;
- науково-методичне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та Вищої ради юстиції.

Напрямами використання бюджетних коштів – організація та проведення спеціальної підготовки кандидатів на посаду судді.

Для оцінки ефективності бюджетної програми використовуються результативні показники затрат, продукту, ефективності і якості, які визначаються відповідно до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетної програми [16] та Примірного переліку результативних показників бюджетних програм [17]. Цей перелік, який застосовується в частині функціональної класифікації видатків за розділом 0950 «Післядипломна освіта», не повною мірою відповідає практичним реаліям діяльності НШСУ. До нього включені результативні показники, які характеризують діяльність «класичних» закладів післядипломної освіти, котрі функціонують переважно в системі Міністерства освіти і науки. На НШСУ згідно із частиною першою статті 81 Закону законодавство про вищу освіту не поширюється, тому окремі результативні показники, як-то: чисельність науково-педагогічного персоналу, кількість спеціалізованих вчених рад, чисельність аспірантів/докторантів, кількість дисертацій, прийнятих до розгляду, тощо – не є застосовними.

⁴Визначення «закладу» – див.: [14, с.395].

Натомість існує необхідність розробки і впровадження реєстру кількісних і якісних показників, які б повною мірою відповідали потребам оцінки ефективності виконання відповідної бюджетної програми Національною школою суддів України.

На жаль, сьогодні відсутні державні цільові програми, які б виконувалися Національною школою суддів України, хоча така ситуація не є виправданою з огляду на виконувани цією інституцією завдання. Так, законом визначено, що НШСУ в силу свого спеціального статусу здійснює науково-дослідну діяльність. Більше того, саме ця інституція є єдиним легальним (законодавчо визначеним) центром з проведення наукових досліджень для судової системи.

У своїй фінансовій діяльності НШСУ дотримується таких основних принципів здійснення бюджетних видатків: 1) предметно-цільового призначення коштів; 2) максимальної ефективності використання (тобто фінансового забезпечення публічних інтересів при мінімальних витратах); 3) дотримання режиму економії, який сприяє досягненню найбільшої ефективності у процесі здійснення бюджетних видатків; 4) здійснення фінансового контролю з метою забезпечення дотримання державної фінансової дисципліни [18, с. 85-86].

У контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом особливого значення набуває дослідження європейської практики фінансування суддівської освіти.

Підтримка та просування суддівської освіти є одним із пріоритетів діяльності ЄС, про що зазначено у комюніке Європейської комісії від 13 вересня 2011 року [19]. У 2007-2010 роках на підготовку суддівських кадрів через фінансування і співфінансування освітніх проектів було витрачено 35,5 млн євро. Загальна кількість правників, які проходили підготовку, коливалася від 4 до 9 тис. осіб щороку. Проте така кількість осіб була визнана недостатньою з огляду на орієнтовний розмір цільової аудиторії та потребу підтримання актуальності знань з питань законодавства ЄС.

За даними досліджень, проведених структурами Європейського Парламенту, станом на 2010 рік загальний сукупний (зведений) бюджет країн-членів ЄС у частині витрат на первинну (перед вступом на посаду) підготовку судового персоналу (суддів, прокурорів та молодшого судового персоналу) становив 73235435 євро (кількість учасників навчальних програм – 2764 особи). На перепідготовку та підвищення кваліфікації країн-члени ЄС витратили у 2010 році сукупно 52 931 435 євро (на 136769 учасників) [20, с. 104-105].

За аналітичними даними експертів Європейської комісії з ефективності правосуддя (CEPEJ) Ради

Європи, за статистичними бюджетними даними 2010 року в 23 країнах ЄС в середньому 0,6 % публічних видатків на судову систему (суди, система підтримання публічного обвинувачення, система безоплатної юридичної допомоги) припадали саме на підготовку (навчання) персоналу [21, с. 8].

Отже, як бачимо, питання належного фінансування суддівської освіти є особливо актуальним завданням ЄС та його країн-членів, що підтверджується мовою цифр.

Цікавим та практично корисним видається досвід фінансування освітніх заходів для суддів у Канаді. Так, Національний суддівський інститут Канади (далі – НСІ) фінансується із кількох джерел. Так зване базове фінансування НСІ отримує від федерального уряду та урядів провінцій і територій (його розподіл – 50 на 50 %) у розмірі близько 600-700 тис. канадських доларів на рік. Таке фінансування забезпечує лише частину організаційних потреб установи. Для порівняння: середній річний бюджет НСІ становить близько 10 млн доларів⁵.

Основним джерелом коштів для здійснення статутної діяльності НСІ виступають надходження від проведення навчальних програм і семінарів для суддів, в тому числі дистанційних, а також доходи від проведення спеціальної програми навчання з опанування комп'ютера. Законодавчою основою такого фінансування є стаття 41 канадського закону про суддів⁶ [22]. Так, суддям вищих судів, котрі відвідують з'їзди, конференції чи семінари, присвячені питанням відправлення правосуддя (правозастосування) та які суддя, перебуваючи на посаді, зобов'язаний відвідувати за законом, або суддям, які за погодженням із головою суду відвідують будь-які з'їзди, конференції чи семінари, що суддя за законом наділений спеціальними повноваженнями відвідувати, надається право на оплату участі у конференції, обґрунтованих транспортних та інших витрат, фактично понесених суддею внаслідок такої участі.

Окремими джерелами доходів НСІ є надходження в рамках виконання проектів міжнародної співпраці (спрямованих на розвиток установ, котрі здійснюють професійну підготовку суддів, та розробку і проведення навчальних заходів для суддів) чи спеціальних урядових проектів (Міністерства юстиції, Міністерства у справах індіанців і розвитку Півночі, Пенітенціарної служби, Міністерства навколишнього середовища Канади).

Таким чином, на прикладі НСІ бачимо принципову відмінність у підходах до організації фінансового забезпечення: кількість отримуваних НСІ ресурсів безпосередньо залежить від ефективності прове-

⁵Слід також враховувати, що у Канаді близько двох тисяч суддів, тоді як в Україні їх значно більше – понад вісім тисяч.



дення освітніх заходів для суддів. Що більше учасників програм буде залучено, то більшим буде отримане НСІ фінансування. І це при тому, що проходження навчання для суддів у Канаді не є обов'язковим, а засноване лише на їх бажанні та добрій волі.

Про що ж свідчать вітчизняні реалії? З 2011 до 2014 року на функціонування НШСУ кошти Державного бюджету України виділяються в недостатній кількості. Видатки розвитку для установи, крім незначної суми у 2013 році, взагалі не передбачалися, що видається несправедливим з огляду на загальнонаціональний характер завдання із формування висококваліфікованого суддівського корпусу через залучення і навчання найкращих правників.

У 2014 році із загального фонду Державного бюджету України на видатки споживання для Національної школи суддів України було виділено 27437,6 тис. грн [23]. Для порівняння: Крайова школа судівництва і прокуратури Польщі на 2014 рік отримала з державного бюджету за частиною «Правосуддя» 42 124 тис. злотих [24], а також додатково за частиною «Регіональний розвиток» за статтею співфінансування проектів за участю ЄС – 655 тис. злотих.

Передбачаючи фінансування суддівської освіти за «залишковим принципом», можновладці змогли віднайти значно більші ресурси для інших закладів спеціалізованої освіти. Так, у 2014 році з Державного бюджету України виділено:

- на підготовку кадрів для органів внутрішніх справ вищими закладами освіти III і IV рівнів акредитації – 690572,4 тис. грн (з них на видатки розвитку – 13963,1 тис. грн);
- на підготовку кадрів для внутрішніх військ МВС України вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації – 97434,4 тис. грн (видатки розвитку – 340 тис. грн);
- на підготовку кадрів та підвищення кваліфікації Національну академію Державної прикордонної служби України – 139602,5 тис. грн (видатки розвитку – 652,9 тис. грн);
- на підготовку кадрів та підвищення кваліфікації у сфері доходів і зборів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації – 209588 тис. грн (видатки розвитку – 1000 тис. грн);
- на підготовку та перепідготовку кадрів Служби безпеки України вищими навчальними закладами III та IV рівнів акредитації – 180356,6 тис. грн (видатки розвитку – 627,5 тис. грн).

Підсумовуючи, зазначимо, що належна підготовка кадрів для судової системи відповідно до міжнародних та європейських стандартів має стати

національним пріоритетом та запорукою підвищення ефективності системи правосуддя в державі. Заходи з інституційного та фінансового зміцнення Національної школи суддів України, звісно, передбачатимуть виділення додаткових ресурсів з Державного бюджету України для забезпечення власним аудиторним фондом, сучасною інформаційно-обчислювальною і телекомунікаційною технікою, приміщеннями для проживання кандидатів на посаду судді в період навчання, розширення витрат на утримання власного викладацького корпусу. Проте такі затрати сторицею окуплять порівняно невеликі у загальнодержавному розрізі витрати. Пам'ятаймо, що скупий платить двічі!

Список використаних джерел:

1. Magna Carta of Judges : Consultative Council of European Judges, Strasbourg, 17 November 2010 CCJE (2010)3 Final. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)
2. Джакомо Оберто. Подбор и подготовка судей в Европе : сравнительное исследование. – К.: Проект по улучшению деятельности судебной ветви власти, 2007. – 142 с.
3. Giacomo Oberto. Judicial independence in its various aspects : international basic principles and the Italian experience (Turin – 2013). – [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://giacomooberto.com/reportkiev2013.htm>
4. Opinion no.3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282002%29OP3&Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3>
5. Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи (КМРЕ) державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена КМРЕ 17 листопада 2010 року на 1098 засіданні заступників міністрів. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a38

⁶Judges Act.

6. Opinion no 4 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on appropriate initial and in-service training for judges at national and European levels [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282003%29OP4 &Sector=secDGHL&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3>
7. Opinion no.10 (2007) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE%282007%29OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3>
8. Про утворення Національної школи суддів України: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 21 грудня 2010 року № 822/4-Зп. – [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.nsj.gov.ua/files/1358425629VKK_pro_utvorennya.PDF
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI: станом на 20 березня 2014 р. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI: станом на 20 березня 2014 р. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
11. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 1 : А-Г. – 672 с.
12. Чуприна Л. Правові проблеми визначення ознак бюджетної установи у фінансовому праві / Л. М. Чуприна // Фінансове право. – 2012. – № 2 (20). – С. 8-11.
13. Словник української мови: в 11 т. / За ред. І. К. Білодіда. – Т. 10 : Т-Ф. – К.: Наук. думка, 1979. – 658 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Буслел. – К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
15. Москвич Л. М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.10 «судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Л. М. Москвич. – Харків, 2003. – 224 с.
16. Про результативні показники бюджетної програми: Наказ Міністерства фінансів України від 10 грудня 2010 року № 1536: станом на 20 березня 2014 р. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1353-10>
17. Про затвердження Примірного переліку результативних показників бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 15: станом на 20 березня 2014 р. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-primirnogo-pereliku-rezultativnih-pokazni-doc49091.html>
18. Цветков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. М. Цветков. – Харків, 2003. – 224 с.
19. Building trust in EU-wide justice. A new dimension to European judicial training: communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 13.9.2011, COM(2011) 551 final. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/2011-551-judicial-training_en.pdf
20. Judicial training in the European Union member states, European Parliament, Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights And Constitutional Affairs, Brussels, 2011. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453198/IPOL-JURI_ET\(2011\)453198_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453198/IPOL-JURI_ET(2011)453198_EN.pdf)
21. Judicial systems of the European Union countries. Analysis of data by the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Council of Europe // Jean-Paul Jean and Hélène Jorry. June 2013. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/CEPEJ_pays_UE_rapport_JPJ-HJ_2013__en.pdf
22. Judges Act, RSC 1985, c J-1. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://canlii.ca/en/ca/laws/stat/rsc-1985-c-j-1/latest/rsc-1985-c-j-1.html>
23. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16 січня 2014 року № 719-VII. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18?test=PYPmf4m..eVYKuAoZiJoz/ffHl4 Nws80msh8le6>
24. Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Załącznik nr 2 «WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 2014». – [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/pdf/FC81A95A608A2D3BC1257C4A002EBD0B/\\$File/1779_u_zal2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/pdf/FC81A95A608A2D3BC1257C4A002EBD0B/$File/1779_u_zal2.pdf)



Особливості допиту потерпілих і свідків під час розслідування злочинів проти трудових прав

УДК 343.1:351.83

Віталій Топчій,
здобувач Відкритого
міжнародного
університету розвитку
людини «Україна»

На основі вивчення спеціальної літератури та узагальнення слідчої практики проаналізовано особливості організації і тактики допитів потерпілих і свідків під час розслідування кримінальних правопорушень проти трудових прав.

Ключові слова: злочини проти трудових прав, досудове розслідування, допит, потерпілий, свідок, слідча тактика.

V. Topchii. Особенности допроса потерпевших и свидетелей во время расследования преступлений против трудовых прав

На основе изучения специальной литературы и обобщения следственной практики проанализированы особенности организации и тактики допросов по-

Як зазначається в літературі, допит належить до числа найбільш поширених слідчих дій, які проводяться під час досудового розслідування. Значення допиту зумовлено тим, що він є способом одержан-

ня потерпевших и свидетелей при расследовании уголовных правонарушений против трудовых прав.

Ключевые слова: преступления против трудовых прав, досудебное расследование, допрос, потерпевший, свидетель, следственная тактика.

V. Topchii. Peculiarities of victims and witnesses interrogation in course of investigation of offences against labor law

Based on extensive literature review and synthesis of investigative practices investigate crimes against labor rights identified and dealt with tactical features of questioning victims and witnesses.

Key words: offences against labor law, pre-trial investigation, interrogation, victim, witness, investigation tactics.

ня нової доказової інформації, перевірки, уточнення, поглиблення, закріплення відомостей, одержаних з інших джерел, засобом одержання та перевірки орієнтуючої інформації. Використовуючи

відомості, одержані у процесі допиту, слідчий може не лише перевірити справедливість раніше висунутих версій, а й скоригувати їх, а також висунути нові версії, вийти на рівень принципово нових завдань, визначити напрями, засоби, методи та прийоми їх вирішення [1, с. 16–17].

Питання проведення допитів різних категорій осіб були предметом окремої уваги майже в усіх працях, присвячених методиці розслідування злочинів. Методики розслідування злочинних порушень прав осіб, які працюють, особливості допитів службових осіб підприємства, потерпілих, свідків розглядались у працях О. В. Таран, В. М. Фігурського, Є. П. Осипової та ін.

Мета та завдання цієї статті полягають у з'ясуванні на основі аналізу спеціальної літератури та слідчої практики особливостей організації і тактики допитів потерпілих та свідків під час розслідування кримінальних правопорушень проти трудових прав.

Аналіз практики розслідування злочинів проти трудових прав засвідчив, що протоколи допитів містились в усіх матеріалах кримінальних проваджень, що підтверджує можливість та доцільність одержання доказової інформації за допомогою допитів під час розслідування цих злочинів. Широкі пошукові можливості допитів роблять їх найбільш затребуваними способами одержання доказової та іншої важливої інформації. Основним завданням допитів, у тому числі і потерпілих, під час розслідування злочинів проти трудових прав є збирання відомостей про подію кримінального правопорушення, особу (осіб), яка його вчинила, спосіб кримінального правопорушення, особу потерпілого, стан фінансово-господарської дисципліни, загальний стан дотримання вимог трудового законодавства на конкретному підприємстві, про взаємини у трудовому колективі, а також інші обставини, зумовлені завданнями конкретного провадження. Подальше узагальнення та порівняння одержаних даних нерідко робить можливим встановлення практично усіх елементів предмета доказування.

Зважаючи на особливості вчинення та розслідування злочинів проти трудових прав, допити можуть виявитись чи не єдиною найбільш ефективною слідчою (розшуковою) дією. Водночас справедливо також зауважити, що результати допитів мають критично оцінюватися слідчим, оскільки досить поширені випадки, коли з різних причин об'єктивного та суб'єктивного характеру одержані свідчення не відповідають істині, а також відображають лише оціночні міркування допитуваних. Тому у кожному випадку об'єктивність, повноту та правдивість одержаних відомостей слід перевіряти (підтверджувати), вивчаючи документи та здійснюючи інші слідчі (розшукові) дії.

Одержанню достовірної інформації через допити

суттєво допомагає створення сприятливої обстановки для їх проведення.

Пояснюється це тим, що практично усі категорії допитуваних не мають досвіду спілкування з правоохоронними органами в умовах кримінального провадження, відтак негативному, ворожому ставленню можливо запобігти, наприклад, обравши зручне місце та час для проведення допиту, забезпечити відсутність сторонніх осіб.

Не викликає сумніву і те, що достовірність одержуваної інформації залежить також і від професійних навичок та вмінь слідчого.

Незважаючи на те, що потерпілі і свідки зазвичай схильні давати правдиві свідчення, одержана від них інформація підлягає критичній оцінці з огляду на можливість її спотворення під впливом суб'єктивних чинників

Справедливо зазначити, що допит вважається однією з найбільш складних слідчих (розшукових) дій. Його складність полягає у тому, що слідчому для ефективного проведення допиту потрібні знання у галузі трудового, податкового, господарського законодавства, обізнаність у питаннях бухгалтерського обліку, кадрового діловодства, правил документообігу, що часто передбачає необхідність одержання консультацій відповідних спеціалістів.

На практиці усталеним підходом, який виправдав свою ефективність, вважається першочерговий допит потерпілих та свідків (працівників підприємства, які не належать до числа службових осіб).

Так, слідчий за допомогою допитів згаданих осіб з'ясовує переважно достовірну інформацію про загальний стан дотримання трудового законодавства на конкретному підприємстві, факти порушень трудового законодавства, особливості діяльності та взаємодії структурних підрозділів підприємства, характер взаємин у трудовому колективі, ставлення керівництва до підлеглих та інші відомості, виявлення та зіставлення яких з фактичними даними,



отриманими в результаті аналізу документації, та іншими матеріалами кримінального провадження дозволяють одержати повне уявлення про розслідувану подію, підготуватись до проведення допитів службових осіб підприємства та його керівника.

Утім, слід мати на увазі, що, незважаючи на те, що потерпілі і свідки зазвичай схильні давати правдиві свідчення, одержана від них інформація підлягає критичній оцінці з огляду на можливість її спотворення під впливом суб'єктивних чинників (образа, неприязні стосунки, хибна оцінка подій, явищ, процесів, тиск інших осіб тощо).

Потерпілим у злочинах проти трудових прав відповідно до ст. 55 КПК України може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди. Права і обов'язки потерпілого виникають у особи з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого. Потерпілим є також особа, яка не є заявником, але якій кримінальним правопорушенням завдано шкоду і у зв'язку з цим вона після відкриття кримінального провадження подала заяву про залучення її до провадження як потерпілого.

Потерпілого залежно від обставин кримінального правопорушення допитують про таке:

1) обставини працевлаштування:

- чи пропонував роботодавець пройти випробувальний термін без оформлення трудових відносин;

- який термін випробування, умови випробувального терміну;

- чи була пропозиція роботодавця пройти стажування, його умови;

- чи була пропозиція роботодавця працювати без оформлення трудових відносин;

- чи була пропозиція укласти цивільно-правовий договір;

- чи був такий договір укладений;

- чи не пропонував роботодавець написати заяву про звільнення за власним бажанням «без дати»;

2) обставини оформлення трудових відносин (трудового договору):

- чи писав потерпілий заяву про прийняття на роботу та чи подавав документи, що передбачені трудовим законодавством;

- чи було укладено трудовий договір, у якій формі;

- чи було видано відповідний наказ (розпорядження) про зарахування потерпілого на роботу;

- чи внесено відповідний запис до трудової книжки;

- чи відбулось фактичне допущення потерпілого до роботи;

- чи був ознайомлений під розписку з наказом

(розпорядженням) про прийняття на роботу;

- чи внесено запис про прийняття до трудової книжки, чи відповідає зміст запису роботі (посаді), про яку досягнуто домовленості;

- чи ознайомлений потерпілий під розписку в особовій картці;

чи ознайомлений із правилами внутрішнього трудового розпорядку;

3) обставини звільнення з роботи, переведення на іншу посаду, зміни режиму роботи та ін.:

- підстави звільнення, які було повідомлено роботодавцем;

- спосіб повідомлення та додержання при цьому вимог трудового законодавства;

- чи підписував працівник документи (які саме), чи мав час на ознайомлення з ними, чи одержав копії документів з відповідними реквізитами;

- чи звертався потерпілий до роботодавця із заявами, службовими записками та ін. щодо конкретного факту (якого саме);

4) щодо невиплати заробітної плати та інших встановлених законом виплат:

- чи має місце факт заборгованості, його термін;

- яким чином раніше здійснювались виплати та чи не було допущено порушень;

- чи звертався потерпілий до роботодавця з письмовою заявою для з'ясування підстав затримки виплати коштів;

- чи відбулось нарахування заробітної плати із подальшою невиплатою;

5) розірвання (припинення) трудового договору:

- з ініціативи роботодавця (чи мали місце зміни в організації виробництва, у тому числі ліквідація, реорганізація (банкрутство) або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників, інші підстави для розірвання трудового договору; чим це може підтвердити (спростувати) потерпілий);

- за згодою сторін (чи було видано наказ (розпорядження) із додержанням вимог п.1 ст. 36 КЗпП України);

- з ініціативи працівника (потерпілого) (чи було додержано вимоги трудового законодавства);

- закінчення строку трудового договору (чи була ініціатива однієї зі сторін припинити трудовий договір; яким юридичним актом це оформлено) [2, с. 27];

б) інші відомості та обставини:

- посада потерпілого, його функціональні обов'язки;

- ставлення до праці та правил внутрішнього трудового розпорядку;

- освіта, досвід роботи (загальний і за посадою), кваліфікація, наявність документів, необхідних для виконання окремих видів робіт;

- як потерпілий може охарактеризувати взаємо-

відносини у трудовому колективі, свої відносини з керівником підприємства;

- чи мали місце конфліктні ситуації між потерпілим та службовими особами підприємства, причини їх виникнення та зміст;

- загальний стан здоров'я потерпілого, протипоказання щодо виконання певної роботи;

У практиці відомі неодинокі випадки, коли свідчення осіб, які раніше працювали на підприємстві, допомагали встановити фактичні обставини події, тоді як керівництво та трудовий колектив їх цілеспрямовано приховували. Мотивація співпраці зі слідством у таких осіб може бути різноманітною, а відтак і впливати на зміст їхніх свідчень

- чи допускав потерпілий порушення трудової дисципліни, правил внутрішнього трудового розпорядку; у чому таке порушення полягало, які заходи реагування вживали уповноважені службові особи підприємства, у чому вони полягали і яким чином оформлені;

- чи мало місце погашення дисциплінарного стягнення у встановленому порядку;

- чи надавав потерпілий письмові пояснення на вимогу керівника, інших службових осіб підприємства; з якого приводу потерпілий надавав такі пояснення та їх зміст.

Метою допиту потерпілого є одержання відомостей, що дозволять встановити факт трудових прав відносин між ним та роботодавцем, мотив вчинення злочину, факт та спосіб порушення вимог трудового законодавства під час працевлаштуван-

ня, переведення на іншу посаду, звільнення, порушення угоди про працю, невиплати заробітної плати тощо.

Свідки, які не належать до числа службових осіб і не зацікавлені у результатах розслідування, допитуються про відомі їм обставини щодо конкретного порушення трудових прав та інших порушень трудових прав працівників, характер взаємин у трудовому колективі, ставлення керівництва до підлеглих, про управлінську політику, правила внутрішнього трудового розпорядку, стан та своєчасність встановлених законом виплат тощо. Слід також мати на увазі, що на свідчення цієї категорії допитуваних можуть впливати певні чинники, про які не відомо слідчому. Зокрема, згадані особи можуть відчувати побоювання бути звільненими з роботи за співпрацю зі слідством, мати помилкове уявлення про корпоративну культуру та етику, авторитет керівника підприємства тощо.

Не варто нехтувати можливістю допитати осіб, які раніше працювали на конкретному підприємстві і можуть повідомити відомості, які становлять інтерес для розслідування. У практиці відомі неодинокі випадки, коли свідчення осіб, які раніше працювали на підприємстві, допомагали встановити фактичні обставини події, тоді як керівництво та трудовий колектив їх цілеспрямовано приховували. Мотивація співпраці зі слідством у таких осіб може бути різноманітною, а відтак і впливати на зміст їхніх свідчень. Так, свідок може керуватись бажанням «зведення особистих рахунків» з керівництвом підприємства або окремими службовими особами, якщо раніше між ними мали місце конфлікти або певні розбіжності, що стали причиною невдоволення особи своїм становищем. Утім, цілком вірогідно, що бажання допомогти у встановленні істини викликане усвідомленням громадянського обов'язку або мотивами моралі (порядності).

Отже, урахування зазначених організаційних і тактичних особливостей під час підготовки та проведення допитів в рамках досудового розслідування злочинів проти трудових прав дозволить підвищити їх результативність як ефективного засобу одержання доказів стороною обвинувачення.

Список використаних джерел:

1. Образцов В. А., Богомолова С. Н. Допрос потерпевшего и свидетеля на предварительном следствии. – М.: Изд-во Омега-ЛИМПЭ им. А. С. Грибоедова, 2003. – 159 с.
2. Захист трудових прав – попереджений означає озброєний! Посібник для працівників та осіб, які шукають роботу / М. Цумарев, В. Власюк, В. Масленников. – Кіровоград, 2012. – 68 с.





Віталій Барський,
начальник відділу
з питань проведення
спеціальної перевірки
кандидатів на посаду судді
та перевірки суддів
департаменту
з питань призначень,
обрання та звільнення
суддів секретаріату Комісії



Христина Сайко,
аспірант Інституту корекційної
педагогіки та психології
Національного
педагогічного університету
імені М.П. Драгоманова

Чи потрібен психолог для служителів Феміди?

(продовження, початок у №1, 2013)

Вітаємо читачів журналу з гарною новиною – від часу попередньої нашої публікації намітилися ознаки посилення інтересу Феміди до психології – науки про душу, яка вивчає особливості мислення, свідомості та поведінки людини, пояснює психічні явища.

Так, Національна школа суддів України та Інститут психології імені Г.С. Костюка Національної академії педагогічних наук України у січні цього року підписали договір про співробітництво, що передбачає проведення наукових досліджень та конкретні розробки, зокрема:

- методик психологічної діагностики кандидатів на посаду судді;
- навчальних курсів з психології судової діяльності;
- програм з психології викладацької діяльності для суддів.

У березні–квітні 2014 року Вища кваліфікаційна комісія суддів України спільно зі Львівським національним університетом імені Івана Франка провела психологічне дослідження з використанням методик тесту самоактуалізації Е. Шострома (САТ), опитувальника структури темпераменту В. М. Русалова, визначення ціннісних орієнтацій Шварца, а також анкетування суддів та кандидатів на посаду судді вперше.

За результатами тестувань, у яких взяли участь правники зі стажем від одного до 30 років, зі

Львова, Одеси, Луганська та інших міст, маємо такі цікаві висновки.

Отже, тестування показали, що українські судді виявилися більш комунікабельними, ніж кандидати на посаду судді, активніше прагнуть до лідерства. Мають вищий рівень цінностей безпеки, влади, цілісності світу та самосприйняття.

Другорядними визначають пріоритети досягнення, емоційності, гнучкості поведінки та креативності.

З більшою повагою ставляться до традицій, стриманіше проявляють свої почуття та емоції в поведінці.

Відповідаючи на запитання анкети «Які з необхідних особистих та моральних якостей для вас є пріоритетними?», на перше місце за важливістю судді ставлять справедливість і чесність, на друге – логічність, аналітичний склад та критичність мислення, на третє – організаційні навички, зокрема здатність планувати робочий час, керувати помічником та секретарем.

Що ж до кандидатів на посаду судді вперше, то, як показали узагальнені результати тестування, вони енергійніші за суддів, мають більш виражену потребу в соціальному контакті та освоєнні соціальних форм діяльності, активніше прагнуть професійно опанувати нові знання.

Кандидати на посаду судді емоційніші у спілку-

ванні, на відміну від діючих суддів більш чутливі до невдач.

За пріоритетами у кандидатів на першому місці такі особистісні якості, як воля досягати мети, рішучість та оперативність; на другому – доброта та прагнення до професійного зростання, а вже на третьому – самостійність.

Із коментарів до рубрики

Далі наведемо найбільш цікаві висловлювання наших читачів на тему «Чи потрібен психолог для служителів Феміди?»

Зацікавленість кандидатів на посаду судді інструментальними можливостями психології значно зросла з обговоренням теми люстрації суддів у березні–травні 2014 року. Збільшується кількість таких, хто беззаперечно підтримує запровадження комплексного тестування та участі психолога в доборі майбутніх служителів Феміди.

Ще понад рік тому у коментарях на сторінці інформаційного агентства «УНІАН» після жорсткої критики занадто глибокої, на думку одного з кримських кандидатів на посаду судді, спеціальної перевірки, зазначалося: «Не заперечую, щоб Комісія вивчала моральні якості, але ця процедура має проводитись за чіткими правилами. У державах Європи, зокрема, для цього існують спеціальні тести».

А ось як ставляться до порушеної проблеми представники суддівського корпусу.

«На запитання, сформульоване в заголовку статті «Чи потрібен психолог для служителів Феміди?», відразу відповіла «Так!» Причому психолог потрібен як на стадії кандидатських випробувань, так і під час роботи на посаді судді. Якщо ж кандидат отримує відмову в рекомендації, йому мають бути надані пояснення про причини такої відмови (недостатній кваліфікаційно-професійний рівень, низькі морально-етичні якості, неналежна поведінка)» (М. Гулієва, м. Львів).

«Ідею оцінки діючого судді головою суду (з німецького досвіду у статті рубрики Вісника № 2 2013 року – примітка авторів) вважаю, принаймні на сьогодні, недостатньо прозорою та об'єктивною, оскільки, з одного боку, це може призвести до порушення принципу незалежності судді, а з іншого – буде лише суб'єктивною оцінкою підлеглого його керівником. Крім того, враховуючи особливості інституту відправлення правосуддя та спілкування між суддями у розрізі застосування норм права, наявності різних позицій щодо вирішення судових спорів та відстоювання кожним суддею своєї думки, результати такої оцінки можуть бути викривлені» (В. Матвеева, м. Луганськ).

«Доречне висвітлення проблем командної роботи суддів з іншими суддями та працівниками апарату,

де перешкодою для успіху є самовпевненість, конфліктність, несприйняття думки колеги. Причинами цього можуть бути пиха, невміння логічно мислити, критично оцінювати свої помилки» (В. Янчук, м. Коростишів Житомирської обл.).

«Щоб негативні прояви такої поведінки стали неможливими, необхідно запровадити психологічну перевірку кандидатів на посаду судді ще на стадії проходження процедури добору, але за умови створення (підкреслено авторами) дієвого механізму такого відбору. Слід зазначити, що на сьогодні фактично відсутні законодавчі підстави корекції неадекватної поведінки судді» (С. Дегтярьова, м. Кіровоград).

Аналізуючи результати тестування, ми не могли не помітити, що судді з більш тривалим професійним досвідом роботи ставлять не менш цікаві запитання, наприклад:

«Чому суддям в Україні незмінно з радянських часів на державному рівні не допомагають вкрай необхідною фаховою підготовкою з питань психології? Чому суддів не вчать психології конфлікту, примиренню конфліктуючих сторін із проведенням відповідних тренінгів? Як протистояти психологічному тиску, професійному вигоранню, зберігати високу ефективність праці у стресових умовах?» (В. Сімоненко, м. Київ).

Як відомо, в європейських країнах цього вчать і тренують, а у нас кожен намагається вирішувати такі проблеми наодинці, хто як може: хто зціпивши зуби спалює дорогоцінне здоров'я, демонструючи «трудоий героїзм», а хто бореться зі стресом так званими народними засобами.

Продовжимо знайомитися із зарубіжним передовим досвідом.

Напрацювання Республіки Білорусь на досвіді США та Європи

Діагностика професійної спрямованості у вирішенні проблеми покращення кадрового складу суддів досліджувалась у Республіці Білорусь на прикладі господарських судів В. С. Каменковим (за матеріалами конференції «Підготовка наукових кадрів вищої кваліфікації в умовах інноваційного розвитку економіки. Регіональні, міжрегіональні та міжнародні аспекти» під редакцією І. В. Войтова. Мінськ, 2007).

Автор урахував понад шістдесятирічний досвід поетапного та багаторівневого тестування абітурієнтів, які виявляють бажання навчатись у престижних університетах США та Європи. Оскільки подальші будь-які горизонтальні чи вертикальні переміщення таких випускників на відповідальні та впливові посади також супроводжуються тестуваннями, у розвинених країнах на сьогодні діє система добо-



ру кадрів держапарату з необхідним набором якостей.

У США випускники юридичних коледжів складають професійний іспит 4 дні по 8 годин на день. Причому в деяких штатах (наприклад, в Каліфорнії) до складання іспитів допускаються всі охочі – навіть ті, хто в коледжі не вчився, а опановував знання юриспруденції самостійно. Список тих, хто склав іспит, публікують в газетах. Списування під час іспиту вважається кримінальним злочином! Цікавий момент: цілком очевидно, що левова частка знань, які необхідно мати для успішного проходження такого іспиту, більше ніколи в житті не знадобиться переважній більшості американських юристів, котрі працюють за вузькою спеціалізацією.

Зрозуміло, на такому іспиті перевіряються не тільки знання як такі, а й здатність особи засвоїти величезну кількість інформації, вміння продемонструвати свої знання в стресовій ситуації. У такий спосіб американське суспільство захищає себе від проникнення в практичну юриспруденцію некомпетентних, непрацездатних, нестресостійких людей.

Психологами, які проводили дослідження в судах Республіки Білорусь, встановлено, що суттєве покращення якості суддівства досягається завдяки відбору кандидатів, психофізіологічний потенціал яких достатній для забезпечення оптимального та ефективного виконання повного комплексу діяльності.

Високі індивідуальні психологічні характеристики – важливий чинник, який впливає на швидкість засвоєння професійної інформації, комбінаторні здібності, здатність логічно аналізувати, опрацювати великий обсяг документального матеріалу.

Статистично доведено, що саме базальні характеристики властивостей нервової системи та функціональна асиметрія головного мозку, що виявлені завдяки спеціально сконструйованим тестам діяльності, достовірно прогнозують виробничо-соціальну активність працівника суду.

Основною умовою їх проведення є розробка та використання адаптованих тестів діяльності і комплексів різнопланових тестів, що виключають або виявляють тести досліджуваних викривити результати тестування.

Суттю діагностичного підходу є ймовірнісне визначення взаємного співпадання матриці якостей претендента полю нормативних показників. Ця методика передбачає, по-перше, роздільну оцінку ступенів співпадіння необхідних та небажаних груп якостей. По-друге, внаслідок неможливості прямого вимірювання ступенів актуального розвитку деяких психологічних властивостей проводиться об'єктивна оцінка особистісних психофізіологічних задатків щодо наявності та розвитку визначених якостей.

Зміст матриці критеріїв і набір кореляційних зв'язків між індивідуальними особливостями людини та її внутрішніми потребами повністю визначаються змістом діяльності та її соціальною специфікою.

Отже, йдеться про професійно спрямовану матрицю критеріїв. При цьому ступінь професіографічної узагальненості може бути різним – від матриць для груп більш-менш однотипних професій до матриць вузьких спеціальностей.

Що більше узагальнена матриця критеріїв, то більшу продуктивність експрес-досліджень вона забезпечує за рахунок меншої достовірності визначення професійних задатків та внутрішніх потреб. Це міркування враховувалось при розробці матриць критеріїв для прогностичного тестування претендентів на посаду судді.

Процедура встановлення матриць критеріїв для встановлення кореляційних професійно важливих зв'язків включає:

- визначення основних (для успішного досягнення мети) проблемних завдань конкретної професійної діяльності;
- визначення змісту діяльності для кожної з них;
- визначення умов діяльності (в тому числі специфічних) при вирішенні кожного з проблемних завдань;
- визначення переліку якостей, сприятливих для успішного вирішення кожного конкретного проблемного завдання;
- визначення переліку якостей, що перешкоджають чи унеможливають успішне вирішення кожного з проблемних завдань.

Для психодіагностичного обстеження кадрів системи господарських судів Республіки Білорусь створювався спеціальний комплекс – батарея з 22 тестів, що забезпечували вирішення пов'язаних між собою задач:

- відбір кандидатів, найбільш придатних за своїми індивідуально-психологічними якостями до роботи в господарських судах;
- виявлення та відсів кандидатів, які за своїми інтелектуальними властивостями, психічними якостями та іншими особливостями можуть бути значною мірою професійно дезадаптовані та не відповідати встановленим для суддів вимогам.

Відповідно до зазначених вище завдань комплексна психодіагностика:

- виявляє загальний рівень інтелектуального розвитку кандидата, структуру його індивідуально-психологічних властивостей, особливості нервово-психічної організації, можливості адаптації в умовах жорсткого стресу;
- має достатню надійність, не тільки діагностичну, а й прогностичну валідність, тобто надає можливість не тільки оцінювати актуальний стан люди-

ни, але й прогнозує його подальшу діяльність;
 - компактна, зручна для групового обстеження в обмежені строки з використанням автоматизованого опрацювання результатів.

Для автоматизації процедури відбору та оцінки придатності суддів і фахівців апарату судів розроблено діагностичний програмно-апаратний комплекс, який дозволяє з високою оперативністю та достовірністю оцінювати такі основні психофізіологічні якості: працездатність, стресостійкість, швидкість розумових операцій, мобільність, оперативність реагування на зміни зовнішніх умов, задатки емоційної стабільності.

Досліджуються також основні пізнавальні характеристики: обсяг, стійкість, здатність переключати та розподіляти увагу; пам'ять на мовну, числову та образну інформацію; логічні операції аналізу та синтезу мовного матеріалу та системність мислення, інтелектуальна працездатність.

Розроблені програмно-психологічні засоби дозволяють також виявляти соціально-психологічні особливості особистості, значущі для результативної діяльності суддів.

Із числа позитивних якостей – цілеспрямованість, соціальна адаптивність, комунікабельність, наполегливість, старанність, адекватність самооцінки, індивідуально значимі кар'єрні цінності. Оцінюється рівень поведінкової саморегуляції як здатність до прийняття адекватних рішень у невизначених ситуаціях.

Із числа негативних якостей – прояви агресивності, наявність шкідливих звичок, що призводять до деформації особистості, а також тривожність, залежність від негативного впливу ззовні тощо.

Важливо усвідомлювати, що своєчасне виявлення психофізіологічного базису професійних здібностей та схильностей суддів для роботи є основою підвищення ефективності їхньої праці. Психологічні рекомендації з організації робочого режиму суттєво зменшать ймовірність порушення чи втрати здоров'я учасниками судового процесу, і передовсім суддями, яких готують десять та більше років.

Психологічний експеримент у Московському обласному суді

Популярне російське видання «Известия» наприкінці 2012 року отримало з Мособлсуду документ обмеженого доступу за результатами експериментального психологічного обстеження кандидатів на посаду судді. Тестування проводились добровільно. Обстежувались кандидати на посади мирових, федеральних суддів, голів судів та їхніх заступників.

Під час обстеження фіксувалися такі індивідуальні психологічні особливості: найбільш виражені якості характеру, особливості мислення, інтелекту-

альний рівень, комунікативні якості, сильні та слабкі риси кандидата як майбутнього судді.

Цей документ має конфіденційний характер, однак його копія надається Кваліфікаційній колегії суддів та долучається до особової справи кандидата.

Про подробиці цього тестування розповідала генерал-майор МВС Російської Федерації Тетяна Москалькова. «Головне завдання психологічного обстеження – складання портрету кандидата: наскільки він справедливий, яку має шкалу цінностей, як бачить межу між добром і злом. Крім того, важливо щоб суддя не піддавався зовнішньому впливу. Наприклад, чи буде він діяти за вказівкою голови суду – кого осудити, а кого виправдати», – пояснила вона.

За словами Т. Москалькової, у професійному середовищі обговорюється питання запровадження обов'язкової перевірки кандидатів на посаду судді за допомогою детектора брехні. Не виключається, що у майбутньому за результатами проведеного в Мособлсуді експеримента можуть бути внесені зміни до законодавства РФ з питань судоустрою. Т. Москалькова також відзначає, що психофізіологічне обстеження вже проводиться під час відбору кандидатів для роботи у поліції. Ця процедура закріплена в законі «Про службу в органах внутрішніх справ Російської Федерації».

Отож, той, хто бажає стати на захист закону у Російській Федерації, має довести свою адекватність у психологічному відношенні, склавши успішно спеціальні тести. Якщо ж претендент не зовсім упевнений, що зможе переконати екзаменаційну комісію у своїх високих моральних якостях, він може піти іншим шляхом, звернутися по допомогу до Всесвітньої павутини – там є оголошення про продаж комплектів психологічних тестів, звісно ж з відповідями до них. Вартість послуги – 4200 рублів (з доставкою).

Запрошуємо взяти участь в опитуванні

Цього року проводитиметься дослідження на тему: «Соціально-психологічні чинники ставлення до корупції кандидатів на посади судді вперше». Його ініціює група фахівців та науковців, серед яких і автори цього матеріалу.

У рамках дослідження передбачається проведення опитування. Осіб, охочих взяти в ньому участь, просимо зареєструватися за адресою: barskiyvl@vkksu.gov.ua. Учасникам буде запропоновано висловитись щодо того, як має бути організована боротьба з корупцією у судовій системі зокрема та в українському суспільстві в цілому.

Узагальнені результати будуть оприлюднені в одному з наступних номерів «Вісника» та враховані в підготовці програм співробітництва України з проектом USAID «Справедливе правосуддя».



(початок на стор. 1)

Сінгапур

Антикорупційна політика вражає своїми успіхами. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією - Бюро з розслідування випадків корупції, структура, яка є політично і функціонально самостійною. Вона перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вживання необхідних заходів.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає в прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість для особи здійснити корумповані дії. Це досягається за рахунок реалізації низки антикорупційних принципів, зокрема: оплата праці державних службовців здійснюється за формулою, що передбачає її прив'язку до середньої заробітної платні успішно працюючих у приватному секторі осіб; річна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги контролюється; прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні і розрахункові рахунки осіб, підозрюваних у порушенні Акта про запобігання корупції; надзвичайна суворість у справах про корупцію щодо урядових високопосадовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів; ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки.

Японія

Досвід боротьби з корупцією доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акта, спрямованого на боротьбу з цим злом, не перешкоджає ефективному вирішенню проблеми. У Японії антикорупційні норми містяться в багатьох національних законах.

Особливе значення японський законодавець надає заборонам щодо політиків, державних і муніципальних службовців. Заборони стосуються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення.

Суворі обмеження діють щодо фінансування виборчих кампаній, політичних партій, пожертвувань на користь кандидатів на виборах тощо. Порушення положень закону тягне за собою застосування санкцій.

В Японії, як і в багатьох інших країнах, одним з найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика.

Отже, пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: 1) заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); 2) реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); 3) забезпечення громадських свобод (сис-

тема соціально-правового контролю і моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

США

У країні накопичено великий досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще у 1929 році, коли її вивченням займалась так звана Комісія Цікершема. З того часу ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів, що створювались згідно з рішенням конгресу чи президента, які в результаті тривалого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розробляли рекомендації, покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом уряду США було створення в червні 1970 року Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю, головним завданням якої стала розробка загальнонаціональної програми дій. Керівна роль в боротьбі з організованою злочинністю належить Міністерству юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

У законодавстві США поняття корупції посадовців визначено достатньо широко. Воно включає ряд протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: 1) «Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм становищем публічними посадовцями»; 2) «Посадовці і службовці за наймом»; 3) «Здирицтво і погрози»; 4) «Вибори і політична діяльність».

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але і ті, хто їх дає. У Зводі Законів детально вказано, які категорії посадовців розуміються під особами, що одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

Законодавство США, як і Японії, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

*Підготував за матеріалами інтернет-видань
Володимир Кузьменко, головний спеціаліст відділу
літературного редагування та видавничої
діяльності секретаріату ВККСУ*

ВІСНИК

Вищої кваліфікаційної комісії суддів України



Передплатний індекс: 89521