

УДК 347.998.8

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СЕКРЕТАРЯ СУДОВОГО ЗАСІДАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

LEGAL BASIS OF THE COURT CLERK ACTIVITY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF UKRAINE

Пчелін В.Б.,
к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті наведено авторське бачення категорії «правові засади діяльності секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві». Здійснено аналіз чинного національного законодавства, що визначає правовий статус секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві. Проаналізовано основні недоліки нормативно-правового регулювання діяльності секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві, що пов'язані із визначенням його правового статусу.

Ключові слова: адміністративні суди, адміністративне судочинство, державні службовці, державна служба, апарат суду, секретар судового засідання.

В статье приведено авторское видение категории «правовые основы деятельности секретаря судебного заседания в административном судопроизводстве». Осуществлен анализ действующего национального законодательства, определяющего правовой статус секретаря судебного заседания в административном судопроизводстве. Проанализированы основные недостатки нормативно-правового регулирования деятельности секретаря судебного заседания в административном судопроизводстве, связанные с определением его правового статуса.

Ключевые слова: административные суды, административное судопроизводство, государственные служащие, государственная служба, аппарат суда, секретарь судебного заседания.

In the scientific article it is established that one of the leading roles of the service, ensuring the normal course of the judicial process that occurs during the implementation of the administrative proceedings plays such a member of the administrative process as the court clerk. Effectiveness of the functioning of mentioned subject depends on how fully and accurately sets out the legal basis of its activities. Under the legal basis of the activity of the clerk of the court in administrative proceedings we proposed to understand the complex of normative-legal acts of different legal force, on the basis of which the legislative regulation of the activities of this entity is performed, its administrative procedural status is defined and the legal basis for the execution of tasks, implementing functions and powers by the court clerk are established. On the basis of the analysis of the provisions of existing national legislation it is established that the legal framework of the court clerk in administrative proceedings are defined in legal acts of different legal force the Constitution of Ukraine, Code of administrative procedure of Ukraine; laws of Ukraine; subordinate normative legal acts. It was determined that the Constitution of Ukraine as a legal act of higher legal force, although not directly points to the regulatory basis of the court clerk, contains an important basement for such activities. In more detail the legal framework of the court clerk was set at the level of laws of Ukraine and normative-legal acts. By analyzing the provisions of the current national legislation of Ukraine it is established that the court clerk by his legal status is a public servant. However, the analysis of the office of the clerk of the court, which is contained in the provisions of the current procedure and detailed on sub-legal level, indicates that the subject performs the servicing functions and as a result he can not have the legal status of civil servants. In the article we proposed legislative changes to implement a complete and efficient determination of legal bases of activity of court clerk in administrative proceedings.

Key words: administrative courts, administrative proceedings, public servants, public service, court staff, court clerk.

Одним із провідних суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, учасником адміністративного процесу виступає секретар судового засідання. Так, якщо брати за основу такий критерій класифікації учасників адміністративного процесу як обов'язковість їх участі у такому процесі, то секретар судового засідання буде нарівні зі сторонами, єдиним обов'язковим учасником, оскільки інші особи залучаються судом до адміністративного судочинства по мірі необхідності або вступають за власною ініціативою. На важливість секретаря судового засідання може також вказати й аналіз його повноважень, якими він наділяється задля забезпечення нормального перебігу адміністративного судочинства. Не викликає сумніву, що

всебічне визначення правових засад участі секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві, якісне нормативне врегулювання його адміністративного процесуального статусу має велике значення задля ефективного здійснення адміністративного судочинства.

Питання, пов'язані із визначенням особливостей адміністративного процесуального статусу інших учасників адміністративного судочинства, у т. ч. секретаря судового засідання, визначення правових засад їх діяльності досліджувалися в працях таких учених-правознавців як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. Р. Аркелян, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. В. Бойко, М. А. Бояринцева, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, В. М. Горшеннов, Є. В. Додін,

Р. А. Калюжний, Т. О. Коломось, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Є. А. Лукашова, Д. В. Лученко, А. В. Малько, М. А. Матузов, Р. С. Мельник, О. В. Негодченко, О. М. Пасенюк, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova, В. М. Шаповал. У працях вищенаведених вчених-правознавців було приділено значну увагу визначенню правових підстав участі суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин в адміністративному судочинстві. Разом із тим правовим засадам участі секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві увага майже не приділялася, такі засади визначалися фрагментарно в рамках більш широкій правовій проблематики. Зазначене обумовлює актуальність представлені наукової статті. Актуальність обраної тематики обумовлюють також її останні зміни, що відбулися в чинному національному законодавстві, що регламентує дану сферу суспільних правовідносин.

Метою статті є визначення правових засад участі секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві України з урахуванням позицій учених-правознавців, що вже існують, а також останніх змін чинного національного законодавства в цій сфері.

Нормативно-правовим актом, що має вищу юридичну силу й визначає правові засади функціонування будь-якої державної інституції, виступає Конституція України від 28 червня 1996 року. Хоча у вищенаведеному нормативно-правовому акті й немає безпосередньої згадки про правові засади діяльності секретаря судового засідання, в т. ч. в адміністративному судочинстві, в його положеннях містяться підвалини функціонування органів судової влади взагалі. У цьому контексті можна назвати ч. 1 ст. 130 Основного Закону України, відповідно до якої держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів [1]. Можна стверджувати, що саме «належні умови для функціонування судів і діяльності суддів» забезпечуються, у т. ч. й завдяки запровадженню свого часу в адміністративних судах посади секретаря судового засідання, реалізація повноважень якого направлена, зокрема, й на забезпечення таких умов. Як зазначає авторський колектив навчального посібнику «Адміністративний процес України», секретар судового засідання входить до групи учасників, що обслуговують адміністративне судочинство, оскільки виконує функції, котрі не вважаються процесуальними діями, спрямованими на розв'язання публічно-правового спору. Обов'язок таких учасників, у т. ч. секретаря судового засідання, зводиться лише до вчинення дій обслуговуючого характеру, які спрощують процедуру розгляду та вирішення адміністративної справи, або ж забезпечують її нормальний перебіг [2, с. 182]. Отже, можна стверджувати, що на рівні Конституції України визначаються правові засади участі секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві, оскільки його основним завданням є забезпечення нормального перебігу судового розгляду адміністративної справи, тобто його діяльність напряму пов'язана із забезпеченням належного функціонування судів і діяльності суддів.

Основи правового статусу секретаря судового засідання та його участі в адміністративному судочинстві визначено на рівні законів України та підзаконних нормативно-правових актів. Зазначимо, що в рамках представлені наукової статті правові засади діяльності секретаря судового засідання будуть розглянуті нами непослідовно, тобто без урахування ієрархічних зв'язків та юридичної сили актів, оскільки аналізуючи положення відповідного закону України, в деяких випадках необхідно відразу назвати підзаконний нормативно-правовий акт, який було прийнято на основі та на виконання такого закону задля деталізації його окремих положень.

Так, організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпе-

чує право кожного на справедливий суд врегульовано на рівні Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 року. Як слідує з аналізу ст. 152 вищенаведеного нормативно-правового акта, у складі судів загальної юрисдикції діє апарат суду, до штату якого входять секретарі судового засідання [3]. На цьому згадки про секретаря судового засідання в положеннях зазначеного акта законодавства закінчуються. У цьому контексті слід відмітити те, що в рамках проведення судової реформи, з метою забезпечення впровадження конституційних змін щодо правосуддя [4] було прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 року, який повинен набрати чинності 30 вересня 2016 року. У положеннях даного Закону, так само як і в нині чинному, міститься єдина згадка (ч. 11 ст. 155) про секретаря судового засідання [5], тобто у цьому аспекті зазначені акти ідентичні. При цьому варто відмітити те, що в обох наведених вище актах законодавства міститься припис про те, що правовий статус працівників апарату суду, у т. ч. секретаря судового засідання, визначається Законом України «Про державну службу» [3; 5]. Так, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [6]. Варто відмітити, що в положеннях наведеного вище акта законодавства встановлено вичерпний перелік осіб, на яких поширюється його дія. Так, як слідує з комплексного аналізу ст. 3 та ст. 91 вищенаведеного нормативно-правового акта, його дія поширюється на державних службовців: Секретаріату Кабінету Міністрів України; міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; місцевих державних адміністрацій; органів прокуратури; органів військового управління; закордонних дипломатичних установ України; голів місцевих державних адміністрацій, керівників апаратів (секретаріатів) Верховної Ради України, допоміжних органів, утворених Президентом України, Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Антимонопольного комітету України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Фонду державного майна України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Ради національної безпеки і оборони України, Рахункової палати, а також державних колегіальних органів, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби; інших державних органів [6]. При цьому ретельний аналіз вищенаведеного переліку осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», вказує на відсутність в ньому згадки про секретарів судового засідання зокрема та працівників апарату суду взагалі.

Слід відмітити, що останній пункт наведеного переліку вказує на його невичерпність, а тому існує можливість включення секретаря судового засідання до зазначеної категорії осіб. Разом із тим слід відмітити те, що в п. 14 ч. ст. 3 Закону України «Про державну службу» прямо встановлено, що його дія не поширюється на працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. У ч. 4 зазначеної вище норми встановлено, що критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державної служби [6]. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від

06 квітня 2016 року № 271 затверджено критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування. Як зазначено в положеннях вищенаведеного нормативно-правового акта, критеріями визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, є зміст і характер виконуваної ними роботи, що в переважній більшості не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій, визначених ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [7]: аналізом державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовкою пропозицій стосовно її формування, у т. ч. розробленням та проведенням експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпеченням реалізації державної політики, виконанням загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконанням законів та інших нормативно-правових актів; забезпеченням надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійсненням державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та контролем за їх використанням; управлінням персоналом державних органів; реалізацією інших повноважень державного органу, визначених законодавством [6]. Додатково зазначено, що до вищенаведених критеріїв підпадають особи, робота яких пов'язана із забезпеченням належних умов функціонування державного органу, зокрема: документальним забезпеченням та діловодством (крім працівників, які опрацюють документи з обмеженим доступом); комп'ютерним забезпеченням та впровадженням інформаційних технологій (крім працівників, до компетенції яких належить адміністрування загальнодержавних реєстрів та баз даних, а також забезпечення захисту інформації); виконанням функцій секретаря і стенографіста, комп'ютерним набором тексту, роботою з копіювальною та розмножувальною технікою, записом і опрацюванням цифрових даних; матеріально-технічним та господарським забезпеченням [7].

Зазначимо, що повноваження секретаря судового засідання як учасника адміністративного судочинства визначено на рівні Кодексу адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (далі – КАС України), який визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства. Відповідно до ст. 63 вищенаведеного нормативно-правового акта секретар судового засідання: здійснює судові виклики і повідомлення; перевіряє наявність та з'ясовує причини відсутності осіб, яких було викликано до суду, і доповідає про це головуючому; забезпечує контроль за повним фіксуванням судового засідання технічними засобами; веде журнал судового засідання; оформляє матеріали адміністративної справи; виконує інші доручення головуючого у справі. Окремі повноваження секретаря судового засідання можуть бути названі шляхом комплексного аналізу положень КАС України: ч. 1 ст. 38 КАС України – приєднання до матеріалів справи підтвердження (текстове або телефонне) про отримання тексту повістки суб'єктом владних повноважень і складання довідки про це; ч. 2 ст. 41 КАС України – фіксування (а не тільки контроль) судового засідання технічними засобами; ч. 1 ст. 45 КАС України – складання протоколу про виникнення окремої процесуальної дії поза залом судового засідання або під час виконання судового доручення; ч. 4 ст. 64 КАС України – виконання функцій судового розпорядника в разі його відсутності [8]. Більш детально завдання, функції та повноваження секретаря судового засідання визначено на рівні Типової посадової інструкції секретаря судового засідання місцевого загального суду, що затверджена Наказом Держав-

ної судової адміністрації України від 20 липня 2005 року № 86 й встановлює єдині засади діяльності, обсяг посадових обов'язків та основні вимоги щодо їх виконання, права та відповідальність особи, яка займає посаду секретаря судового засідання [9]. Повноваження секретаря судового засідання із забезпечення фіксування технічними засобами судового процесу деталізовано на рівні Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання), що затверджена Наказом Державної судової адміністрації України від 20 вересня 2012 року № 108, яка встановила єдиний порядок роботи зі звукозаписувальними технічними засобами фіксування судового засідання, зберігання, копіювання, дублювання та використання інформації, яка відображає хід судового засідання в судах загальної юрисдикції [10]. Питання, пов'язані зі здійсненням секретарем діловодства та роботою з документами, у т. ч. в адміністративному судочинстві, визначені в Інструкції з діловодства в адміністративних судах, що затверджена Наказом Державної судової адміністрації від 17 грудня 2013 року № 174, що встановила правила ведення діловодства у Вищому адміністративному суді України, апеляційних та окружних адміністративних судах і регламентує порядок роботи з документами з моменту надходження чи створення в суді до знищення в установленому порядку або передачі до державної архівної установи чи архіву суду [11].

Аналіз вищенаведених положень свідчить, що виконувані секретарем функції в повній мірі підпадають під зазначені раніше критерії функцій з обслуговування. А тому, здається можливим зазначити, що правовий статус секретаря судового засідання, так само як й інших працівників апарату суду (окрім керівника), не можуть бути визначено на рівні Закону України «Про державну службу». На нашу думку, вищенаведена ситуація є законодавчою помилкою. Так, коли Закон України «Про державну службу» мав статус законопроекту, в пояснювальній записці до нього було зазначено, що необхідність і мета його прийняття полягає, зокрема: в розмежуванні політичних та адміністративних посад; врегулюванні статусу державного службовця; централізації державної служби; встановлення нових правових та організаційних засад державної служби тощо [12]. Як слід з аналізу зазначеного вище документа, дія Закону України «Про державну службу» повинна бути спрямована на більш ефективне визначення правових засад діяльності державних службовців, а не навпаки. Окрім цього, слід відмітити те, що до прийняття наведеного вище акта законодавства, правові засади функціонування інституту державної служби було визначено на рівні Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, що втратив чинність, окрім ст. 37, що застосовується до осіб, зазначених у п. п. 10 і 12 Розділу XI Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, які не мають відношення до досліджуваної проблематики. При цьому в ч. 2 ст. 9 наведеного вище Закону було прямо визначено, що регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апаратах суду, здійснюється відповідно до його положень [13]. Вважаємо, що задля забезпечення належного й повного визначення правових засад діяльності секретаря судового засідання, у т. ч. в адміністративному судочинстві, аналогічні положення повинні бути відображені й у нині чинному Законі України «Про державну службу».

Таким чином, аналіз вищенаведених положень надав змогу дійти наступних висновків. Під правовими засадами діяльності секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві слід розуміти сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, на основі яких здійснюється законодавча регламентація діяльності даного суб'єкта, визначається його адміністративний процесуальний статус і встановлюються нормативні основи виконання завдань, реалізації функцій і повно-

важень секретарем судового засідання. У залежності від ієрархічних зв'язків та юридичної сили нормативно-правових актів, що встановлюють правові засади діяльності секретаря судового засідання в адміністративному судочинстві, такі акти можуть бути представлені наступним чином: Конституція України; КАС України; закони Укра-

їни; підзаконні нормативно-правові акти. Доводиться констатувати, що на сьогодні основним і найбільшим недоліком нормативно-правового регулювання діяльності секретаря судового засідання, у т. ч. в адміністративному судочинстві, є недосконале законодавче закріплення його правового статусу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : Навчальний посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, 43, 44–45. – Ст. 529.
4. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 року № 1401-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 51. – Ст. 1799.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 56.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
7. Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування : Постанова Кабінету Міністрів України : від 06 квітня 2016 року № 271 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 30. – Ст. 1206.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.
9. Про затвердження Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду : Наказ Державної судової адміністрації України від 20 липня 2005 року № 86 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0086750-05>.
10. Про затвердження Інструкції про порядок роботи з технічними засобами фіксування судового процесу (судового засідання) : Наказ Державної судової адміністрації України від 20 вересня 2012 року № 108 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 77. – Ст. 296.
11. Про затвердження Інструкції з діловодства в адміністративних судах України : Наказ Державної судової адміністрації України від 17 грудня 2013 року № 174 // Юридичний вісник України. – 2014. – № 4.
12. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державну службу» від 30 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54571&pf35401=335897>.
13. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52 – Ст. 490.