

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.998.8

ПЧЕЛІН В.Б.

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан правоохоронного забезпечення судочинства в Україні. Виокремлено проблемні аспекти вказаного виду забезпечення судочинства. Визначено, що через відсутність належного правоохоронного забезпечення діяльності органів судової влади, зокрема адміністративних судів, принцип незалежності судді й судової гілки влади загалом зазнає чималих порушень.

Ключові слова: правоохоронне забезпечення, судочинство в Україні, адміністративні суди, судова реформа.

В статье проанализировано состояние правоохранительного обеспечения судопроизводства в Украине. Выделены проблемные аспекты указанного вида обеспечения судопроизводства. Определено, что из-за отсутствия надлежащего правоохранительного обеспечения деятельности органов судебной власти, в том числе административных судов, принцип независимости судьи и судебной ветви власти в целом подвергается немалым нарушениям.

Ключевые слова: правоохранительное обеспечение, судопроизводство в Украине, административные суды, судебная реформа.

In the article, we analyzed the state of law enforcement provision of judicial proceedings in Ukraine. The problematic aspects of the given type of maintenance of judicial proceedings are singled out. It has been determined that due to the lack of proper law enforcement provision of judicial authorities, including administrative courts, the principle of independence of the judge and the judiciary as a whole is subject to considerable violations.

Key words: law enforcement provision, judicial proceedings in Ukraine, administrative courts, judicial reform.

Вступ. Ефективність здійснення судочинства залежить від багатьох факторів, одним з яких є належне його забезпечення. Правові основи такого забезпечення закріплені на рівні Конституції України, в ст. 130 якої вказано, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів [1]. На жаль, доводиться констатувати, що на практиці наведений конституційний припис знаходить свою реалізацію не повною мірою, яскравим прикладом чого може слугувати незадовільний стан правоохоронного забезпечення національного судочинства. Тому особливої актуальності набуває питання про виявлення проблемних моментів правоохоронного забезпечення судочинства в Україні заради обрання коректних засобів їх усунення. Тому в представленій статті ми переслідуюмо мету проаналізувати стан та подальше виокремлення проблемних аспектів правоохоронного забезпечення судочинства України.

Так, одним із найпроблемніших аспектів правоохоронного забезпечення судочинства України варто розглядати забезпечення охорони судів. Задля виконання такого завдання свого часу функціонували спеціальні підрозділи судової міліції «Грифон», які належали до структури міліції громадської безпеки [2]. Проте з проведенням реформування правоохоронної системи країни, прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» [3] органи судової міліції «Грифон» було ліквідовано. Згідно з Розділом IX «Прикінцеві та перехідні

© ПЧЕЛІН В.Б. – доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права і процесу (Харківський національний університет внутрішніх справ)

положення» Закону України «Про Національну поліцію», до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. вносилися зміни. Вони були спрямовані на створення підрозділів відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України), що мала виконувати функції ліквідованих підрозділів судової міліції. Підрозділи відомчої воєнізованої охорони утворюються ДСА України за погодженням із МВС України, працівники яких під час виконання службових обов'язків мають право користуватися вогнепальною зброєю та спеціальними засобами в порядку та згідно з вимогами, визначеними законом. ДСА України за погодженням з Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС України) затверджує положення про відомчу воєнізовану охорону та здійснює контроль за діяльністю її підрозділів [4]. Із приводу створення й налагодження функціонування підрозділів відомчої воєнізованої охорони було проведено робочу зустріч Голови ДСА України з представниками Консультативної місії Європейського Союзу з реформ цивільного сектору безпеки України (EUAM). Радник зі стратегічних питань спеціалізованих органів правопорядку Найджел Хьюс, коментуючи створення відомчої воєнізованої охорони ДСА України, означив європейський досвід у такому питанні. Так, за його словами, у Великобританії до 90% охоронців у судах не мають зброї та зараховані до штату суду, але коли є ризик позаштатної ситуації, до підтримання правопорядку в суді залучаються воєнізовані підрозділи поліції, що урегульовано спеціальним договором між судами та поліцією [5].

Результати дослідження. За Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертиз» від 9 листопада 2015 р. № 906 (далі – Постанова № 906), до початку виконання в повному обсязі повноважень відомчою воєнізованою охороною ДСА України охорона судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертиз здійснюється підрозділами Національної гвардії та Національної поліції. Такій охороні підлягають суди загальної юрисдикції, Вища рада юстиції, Вища кваліфікаційна комісія суддів, ДСА України, територіальні управління ДСА України, Національна школа суддів; установи судових експертиз Мініюсту та Міністерства охорони здоров'я України [6]. Отже, правоохоронне забезпечення судочинства разом із органами поліції здійснює Національна гвардія України.

У межах проведення судової реформи було прийнято абсолютно новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., внаслідок чого Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. було визнано таким, що втратив чинність. У положеннях нового закону про підрозділи відомчої воєнізованої охорони ДСА України вже не йдеться. Проте в ст. 160 наведеного нормативно-правового акта встановлено, що підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів та установ системи правосуддя, виконання функцій щодо державного забезпечення особистої безпеки суддів і членів їхніх сімей, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснює Служба судової охорони [7], тобто йдеться вже про зовсім інший суб'єкт. Службу судової охорони було створено наказом ДСА України від 25 жовтня 2015 р. № 181 [8] та зареєстровано в Єдиному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців 3 листопада 2015 р. [9].

У подальшому ДСА України було прийнято наказ від 6 листопада 2015 ро. № 191, який було погоджено з МВС України, й затверджено Положення «Про державну установу «Служба судової охорони», яке визначило правові засади створення та діяльності Служби судової охорони. При цьому було встановлено, що ця установа створюється як відомча воєнізована охорона ДСА України. Аналіз нормативно закріплених основних завдань наведеного суб'єкта свідчить про те, що більшість із них спрямована на правоохоронне забезпечення національного судочинства [10]. А тому можна стверджувати про закладення всіх правових засад задля початку функціонування Служби судової охорони. Проте нині це відомство не функціонує в повному обсязі, адже його фінансування залишається проблемним питанням. Так, ДСА України, органи суддівського самоврядування неодноразово звертали увагу на проблеми правоохоронного забезпечення діяльності органів судової влади. Зокрема, 11 лютого 2016 р. ДСА України було погоджено проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення зміни в додаток 2 до Постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298» [505]. Унаслідок цього до розділу XXI Постанови Кабінету Міністрів України «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 30 серпня 2002 р. № 1298 було внесено зміни в частині врегулювання питання щодо оплати праці працівників підрозділів відомчої воєнізованої охорони ДСА України [12].

Окрім того, ДСА України було направлено лист «Щодо створення відомчої воєнізованої охорони державної судової адміністрації України» від 20 серпня 2015 р. № 11-15126/15 до Кабінету Міністрів України, в якому просила надати доручення МВС України передати матеріально-технічну базу спеціального підрозділу судової міліції «Грифон» до ДСА України [13]. Така позиція ДСА України спиралася на приписи ст. 23 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. [14]. Наведене свідчить про існування всіх законодавчих підстав передачі матеріально-технічної бази судової міліції в розпорядження ДСА України. Проте на практиці цього не відбулося. Зокрема, в наведеному листі наголошувалося на тому, що, за попередніми розрахунками, для створення відомчої воєнізованої охорони в 2016 р. необхідно 982,9 млн грн. Зважаючи на те, що в 2015 р. існує значний дефіцит бюджетних призначень, передбачених на утримання судів, є ризик залишення без належної охорони судів та інших органів судової влади до утворення відомчої воєнізованої охорони ДСА України [13]. Окрім цього, ДСА України направила листа «Щодо створення відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України» від 14 вересня 2015 р. № 11-15925/15 до МВС України, в якому просила це відомство врахувати пропозиції щодо передачі матеріально-технічних баз спеціального підрозділу судової міліції «Грифон» до ДСА України та передачі бюджетних призначень на 2015 р. від МВС України до ДСА України [15].

Також варто зазначити й звернення Ради суддів України до Кабінету Міністрів України. Цим органом було направлено до Прем'єр-міністра України спільний лист «Про фінансове забезпечення підрозділів відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України» від 9 жовтня 2015 р. № 9рс-516/15, № 10-16846/15. У наведеному листі наголошувалося на тому, що МВС України повідомило Кабінет Міністрів України про можливість здійснення охорони приміщень судів підрозділами Державної служби охорони МВС України виключно на договірних засадах, тобто за плату. Зазначене є неприпустимим, оскільки ДСА України фінансується коштом Державного бюджету України. При цьому процес ліквідації спеціального підрозділу судової міліції «Грифон» триває, про що свідчать непоодинокі випадки припинення охорони приміщень судів. Без попередження у вересні 2015 р. знято охорону з приміщень окремих судів міста Києва та Запорізької області. Наведені факти дають підстави дійти висновків, що вже найближчим часом суди й інші органи судової влади можуть залишитися без охорони, що є неприпустимим. Зважаючи на відсутність фінансових ресурсів, ДСА України не має змоги забезпечити виконання законодавства в частині утворення та забезпечення функціонування підрозділів відомчої воєнізованої охорони [16]. Спільним листом від 6 листопада 2015 р. № 10-17655/15 представники органів судової влади звернулися до Президента України щодо особистого втручання в процес вирішення питання фінансування відомчої воєнізованої охорони ДСА України [11]. У листі наголошувалося на недопустимості неналежного фінансування заходів з утворення відомчої воєнізованої охорони ДСА України [17]. У цьому контексті зазначимо, що хоча в Законі України «Про держаний бюджет України на 2017 р.» від 21 грудня 2016 р. [18], на відміну від Закону України «Про держаний бюджет України на 2016 р.» від 25 грудня 2015 р. [19], й передбачено майже вдвічі більше видатків на утримання ДСА України, про видатки на створення Служби судової охорони не йдеться.

Наслідком наведених вище звернень було прийняття згадуваної нами раніше постанови № 906 [6]. Проте вже в листі ДСА України від 18 листопада 2015 р. № 17-18030/15 до Кабінету Міністрів України наголошувалося на тому, що МВС України взагалі не веде роботу із виконання постанови № 906 [20], тобто фактично вона ігнорується, що суперечить ст. 117 Конституції України [1]. У подальшому ДСА України, на виконання вимог постанови № 906, було розроблено проект Тимчасового порядку охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертних та проект наказу про його затвердження МВС України. Опрацьовані МВС України проекти згаданих вище документів надійшли до ДСА України лише 3 грудня 2015 р. для погодження. ДСА України 8 грудня 2015 р. було погоджено проект Тимчасового порядку охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертних та проект наказу про його затвердження із застереженнями. Вищенаведені проекти було повторно погоджено ДСА України без зауважень. Однак МВС України наказ про затвердження тимчасового порядку охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертних не зареєстровано в Міністерстві юстиції України [11]. А тому можна констатувати, що МВС України не виконує приписи постанови № 906, що й стало приводом для чергового звернення ДСА України до Кабінету Міністрів України: Лист «Про стан виконання постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2015 р. № 906» від 17 лютого 2016 р. № 10-1262/16 [21]; Лист «Про виконання постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2015 р. № 906» від 18 лютого 2016 р. № 17-1296/16 [22]; Лист «Про охорону судів» від 28 квітня 2016 р. № 10-3200/16 [23].

Із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у його положеннях було закріплено, що тимчасово, на період до початку виконання в повному обсязі повноважень Служби судової охорони її функції здійснюється підрозділами Національної поліції України та Національної гвардії України [7]. Однак і ці законодавчі вимоги продовжували ігноруватися відповідними органами. Тому ДСА України до МВС України було направлено Лист «Про охорону судів» від 21 липня 2016 р. № 10-5235/16, в якому наголошувалось, що питання, пов'язані з правоохоронним забезпеченням судочинства, нині, на жаль, залишаються невирішеними. Станом на 17 липня 2016 р. із 763 апеляційних та місцевих судів здійснює судочинство 675 судів. Зазначені суди розташовані у 801 приміщенні, з них 423 (53%) будівель не охороняються взагалі, 220 (27,4%) – тільки вдень, 4 (0,5%) – лише вночі. Цілодобовою охороною підрозділами Національної поліції України забезпечується лише 154 приміщення (19,1%) [24]. У відповідь Національна поліція зазначила, що виконання наведених законодавчих приписів неможливе у зв'язку з некомплектom особового складу поліції та відсутністю додаткових коштів на послуги охорони. Єдиним вирішенням питання охорони судів Національна поліція України бачить укладання договорів між судами та поліцією охорони, використовуючи при цьому грошові кошти, які надходять до спеціального фонду Державного бюджету України. За розрахунками Національної поліції, зазначені грошові кошти становлять більше ніж 1 млрд грн., що значно перевищує розрахунки на утворення та функціонування Служби судової охорони [11]. Тому можна констатувати, що користування послугами поліції охорони зі здійснення правоохоронного забезпечення є недопустимим.

ДСА України вкотре було наголошено на необхідності виконання МВС України, органами Національної поліції та Національної гвардії приписів Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у листах: «Про незабезпечення охорони судів» від 19 вересня 2016 р. № 10-6725/16 [25]; «Про охорону приміщень суду» від 26 вересня 2016 р. № 17-6897/16 [26]. Також голови Верховного Суду України, Вищої ради юстиції, Ради суддів України, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, ДСА України спільним листом «Про охорону судів, органів та установ системи правосуддя» від 27 жовтня 2016 р. звернулися до Прем'єр-міністра України. У листі було наголошено на необхідності забезпечення охорони судів [27]. МВС України було видано наказ від 26 грудня 2016 р. № 1352, яким затверджено Тимчасовий порядок забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них [28]. Вищенаведений порядок було затверджено рішенням Вищої ради правосуддя України від 26 грудня 2016 р. 3470/0/15-16 [29]. Тимчасовий порядок визначає механізм правоохоронного забезпечення судочинства на період до початку виконання в повному обсязі повноважень Служби судової охорони [30]. Проте й на сьогодні розташовані в 801 приміщенні суди, інші органи й установи в системі правосуддя, за офіційною інформацією ДСА України, залишаються без належної охорони, зокрема: 453 (56%) будівлі не охороняються взагалі; 197 (25%) будівель – тільки вдень; 5 (1%) будівель – лише вночі; 146 (18%) будівель забезпечується цілодобовою охороною підрозділами Національної поліції України [11].

Висновки. Таким чином, законодавством передбачено, що завдання із правоохоронного забезпечення судочинства покладено на Службу судової охорони ДСА України. Проте функціонування цього суб'єкта в повному обсязі ускладнює відсутність належного фінансування. А тому на нормативно-правовому рівні визначено суб'єктів, які тимчасово мають здійснювати правоохоронне забезпечення адміністративного судочинства й усієї судової системи – органи поліції й органи Національної гвардії. Вищенаведені органи в зв'язку з недостатнім кадровим потенціалом і неналежним фінансуванням не можуть в ефективний спосіб виконувати таке завдання, що прямо суперечить положенням національного законодавства. Тому нині через відсутність належного правоохоронного забезпечення діяльності органів судової влади, зокрема адміністративних судів, принцип незалежності судді й судової гілки влади загалом зазнає чималих порушень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про затвердження Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон»: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 19 листопада 2003 р. № 1390. Офіційний вісник України. 2003. № 51. Ст. 2725.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 63. Ст. 2075.
4. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 41–42, 43, 44–45. Ст. 529.
5. ДСА готується до створення воєнізованої охорони. Закон і Бізнес. URL: http://zib.com.ua/ua/118063-derzhavna_sudova_administraciya_gotuetsya_do_stvorennya_voen.html.
6. Про забезпечення охорони судів, інших органів та установ судової системи, а також установ судових експертиз: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2015 р. № 906. Офіційний вісник України. 2015. № 90. Ст. 3042.
7. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Офіційний вісник України. 2016. № 56.
8. Про утворення державної установи «Служба судової охорони»: Наказ Державної судової адміністрації від 23 жовтня 2015 р. № 181. URL: [http://court.gov.ua/userfiles/nak_181_23_10_2015\(1\).pdf](http://court.gov.ua/userfiles/nak_181_23_10_2015(1).pdf).
9. Виписка з Єдиного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. URL: <http://court.gov.ua/userfiles/vippiska.pdf>.
10. Про затвердження Положення про державну установу «Служба судової охорони»: наказ Державної судової адміністрації України від 6 листопада 2015 р. № 191. URL: http://dsa.court.gov.ua/userfiles/Nakaz_6_11_15Untitled0.pdf
11. Хронологія створення Державної установи «Служба судової охорони» / Державна судова адміністрація України. URL: <https://court.gov.ua/press/news/311998/>.
12. Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2001 р. № 1298. Офіційний вісник України. 2002. № 36. Ст. 1699.
13. Щодо створення відомчої воєнізованої охорони державної судової адміністрації України: Лист Державної судової адміністрації України від 20 серпня 2015 р. № 11-15126/15. URL: http://court.gov.ua/userfiles/list_kmu_20_08_15.pdf.
14. Бюджетний України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
15. Щодо створення відомчої воєнізованої охорони державної судової адміністрації України: Лист Державної судової адміністрації України від 14 вересня 2015 р. № 11-15925/15. URL: http://court.gov.ua/userfiles/list_mvsv_14_09_15.pdf.
16. Про фінансове забезпечення підрозділів відомчої воєнізованої охорони Державної судової адміністрації України: спільний лист Ради суддів України від 9 жовтня 2015 р. № 9рс-516/15, № 10-16846/15. URL: http://court.gov.ua/userfiles/fin_zabez_09_10_15.pdf.
17. Спільний лист Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України, Голови Ради суддів України, Голови Вищої ради юстиції, Голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, голови вищих судів України та Голови державної судової адміністрації України до Президента України від 6 лист. 2015 р. № 10-17655/15. URL: http://court.gov.ua/userfiles/sp_prez_06_11_2015.pdf.
18. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1801-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 3. Ст. 31.
19. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 5. Ст. 54.
20. Про невиконання постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2015 р. № 906: Лист Державної судової адміністрації України від 18 листопада 2015 р. № 17-18030/15. URL: [http://court.gov.ua/userfiles/list_postanov%20906_18_11_15\(1\).pdf](http://court.gov.ua/userfiles/list_postanov%20906_18_11_15(1).pdf).
21. Про стан виконання постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2015 р. № 906: Лист Державної судової адміністрації України від 17 лютого 2016 р. № 10-1262/16. URL: http://court.gov.ua/userfiles/premier17_02.PDF.
22. Про виконання постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2015 року № 906: Лист Державної судової адміністрації України від 18 лютого 2016 р. № 17-1296/16. URL: http://court.gov.ua/userfiles/list18_02_16.PDF.
23. Про охорону судів: Лист Державної судової адміністрації України від 28 квітня 2016 р. № 10-3200/16. URL: http://zp.arbitr.gov.ua/userfiles/28_04_Groisman.pdf.
24. Про охорону судів: Лист Державної судової адміністрації України від 21 липня 2016 р. № 10-5235/16. URL: http://zp.arbitr.gov.ua/userfiles/List_21_07pdf.pdf.

25. Про незабезпечення охорони судів: Лист Державної судової адміністрації України від 19 вересня 2016 р. № 10-6725/16. URL: http://zp.arbitr.gov.ua/userfiles/List_19_09.pdf.

26. Про охорону приміщень суду: Лист Державної судової адміністрації України від 26 вересня 2016 р. № 17-6897/16. URL: http://zp.arbitr.gov.ua/userfiles/List_26_09%20y.pdf

27. Про охорону судів, органів та установ системи правосуддя: спільний лист голови Верховного Суду України, Вищої ради юстиції, Ради суддів України, Вищого господарського суду України, Вищого адміністративного суду України, Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Державної судової адміністрації України від 27 жовтня 2016 р. URL: http://zp.arbitr.gov.ua/userfiles/List_27_10.pdf.

28. Про затвердження Тимчасового порядку забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 грудня 2016 р. № 1352. URL: <http://www.vru.gov.ua/content/docs/Poryadok.pdf>.

29. Про затвердження Тимчасового порядку забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них: рішення Вищої ради правосуддя України від 26 грудня 2016 р. № 3470/0/15-16 URL: <http://www.vru.gov.ua/content/docs/Poryadok.pdf>

30. Тимчасовий порядок забезпечення охорони судів, органів та установ системи правосуддя, а також підтримання громадського порядку в них від 26 грудня 2016 р. URL: <http://www.vru.gov.ua/content/docs/Poryadok.pdf>.