



ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ АПАРАТУ СУДУ В УКРАЇНІ

Макаровець Алла Миколаївна - суддя Верховного Суду у Касаційному кримінальному суді

УДК 342.9 (477)

Articolul subliniază importanța îmbunătățirii legislației administrative care reglementează activitățile aparatului judiciar din Ucraina. Este analizată starea sa actuală și sunt relevate principalele neajunsuri. Sunt sugerate căile de îmbunătățire a legislației administrative care reglementează activitatea aparatului judecătoresc în Ucraina.

Cuvinte cheie: instanță, aparat judecătoresc, funcție, poziție, șeful aparatului judecătoresc, judecătorul asistent, legislația administrativă.

В статье обоснована значимость совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность аппарата суда в Украине. Проанализировано его современное состояние, выявлены основные недостатки. Предложены пути совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность аппарата суда в Украине.

Ключевые слова: суд, аппарат суда, должность, положение, руководитель аппарата суда, помощник судьи, административное законодательство.

The article substantiates the significance of the improvement of administrative legislation, which regulates the activity of the court apparatus in Ukraine. There is the analysis of its current state the main drawbacks are revealed. The ways of improvement of the administrative legislation, which regulates the activity of the court apparatus in Ukraine, are offered.

Key words: court, court apparatus, position, position, head of the court, assistant judge, administrative law.

Постановка проблеми. У процесі забезпечення фактичного здійснення правосуддя значимість діяльності апарату суду, безумовно, є очевидною, оскільки саме від своєчасної, оптимальної та якісної роботи працівників апарату суду залежить, у тому числі, й рівень ефективності праці суддів і судочинства в цілому. Проте, незважаючи на важливу роль апарату суду в повсякденній діяльності суддів і судів, адміністративно-правовий статус працівників апарату суду та особливості їх діяльності й наразі законодавчо не врегульовані належним чином. Сучасне адміністративне законодавство України в повній мірі не охоплює всіх аспектів діяльності апарату

суду й специфічних адміністративно-правових відносин, які виникають за його участі. Тому зазначене вище обумовлює актуальність удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність апарату суду в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання діяльності судів і суддів неодноразово підіймали в численних наукових працях вітчизняні та зарубіжні правознавці (Є. В. Авдеєнко, Р. М. Аюпова, В. М. Бевзенко, С. О. Бондар, А. Л. Борко, В. А. Гомада, М. К. Примич, Д. В. Кіреєв, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, Г. Я. Наконечна, І. В. Петренко, І. Л. Петрухін, С. С. Резніко-

ва, В. В. Рунова, А. В. Сагун, М. І. Шатерніков, Д. Ю. Шпенюв та ін.).

Не вирішені раніше проблеми. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, незадовільний стан адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність апарату суду в Україні, вимагає його вдосконалення й відповідно подальших теоретичних і прикладних досліджень у цьому напрямку.

Метою даної статті є дослідження стану та шляхів удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність апарату суду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що загалом на сьогодні в Україні констатується низький рівень довіри суспільства до судової гілки влади. Зокрема, на засіданні XII позачергового з'їзду суддів України Президентом України Петром Порошенком цей показник був визнаний на рівні 7% (за даними опитування), що свідчить про вкрай негативний стан правосуддя в Україні, особливо з огляду на те, що сьогодні судова реформа є не тільки обов'язком держави перед українським суспільством, але й одним із зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію з Євросоюзом [1]. Натомість, результати ж опитування, проведеного фахівцями громадської організації «Відкрита Україна» (Проект «Відкритий Суд»), є більш оптимістичними та свідчать, що 37% громадян, які беруть участь у судових процесах, довіряють судовій системі. Проте, рівень довіри був виявлений на основі аналізу 3947 анкет респондентів, із яких 559 осіб, або 14% повністю довіряють суду; 895 осіб, або 23% більше довіряють, ніж не довіряють суду; 1236 осіб, або 3%, більше, не довіряють, ніж довіряють суду; 1257 осіб, або 32%, не довіряють суду. Об'єднавши результати, які свідчили про довіру та переважну довіру, а також ті, що свідчили про недовіру і переважну недовіру, фахівці дійшли висновку, що зона довіри до суду серед користувачів судових послуг складає 37%, а зона недовіри – 63% [2]. У будь-якому випадку, показник суспільної довіри до суду і суддів є низьким, що потребує, передусім, удосконалення чинного законодавства, роботі над приведенням законодавства про судоустрій і статус суддів до європейських стандартів при

тісній співпраці законодавчої та судової гілок влади.

З цього приводу Я.С. Золотарьова підкреслює, що актуальним є дослідження проблем регулювання адміністративно-правового статусу державних службовців судових органів, що, на думку автора, ускладнюється недосконалістю не тільки законодавчої та нормативно-правової бази, а й науково-обґрунтованих концепцій щодо його змісту в умовах перетворення судових органів у відомство європейського зразка [3, с.81]. А.Л. Борко слушно зазначає, що узгодженість і цілісність адміністративно-правового забезпечення виступає необхідним компонентом належного функціонування судової системи України, її динамічного розвитку й попереджає фрагментарність, неточність, колізійність та суперечливість адміністративно-правових засад [4, с.170].

В.Ю. Мащук також наголошує на тому, що в умовах реформування вітчизняної судової системи, розвитку та оновлення національної законодавчої бази стан нормативно-правового забезпечення функціонування судів загальної юрисдикції України, зокрема, питання адміністративно-правового регулювання діяльності апаратів судів щодо належного забезпечення діяльності судів, суддів та судового процесу, потребує постійного перегляду та аналізу з метою визначення можливих шляхів його удосконалення та оптимізації [5, с.125].

Цілком погоджуємося з автором, що наразі в Україні в цілому забезпечено правове регулювання функціонування апаратів судів, проте сучасне українське законодавство, яке регулює адміністративні відносини у даній сфері, знаходиться у недосконалому стані і потребує оновлення, належного узгодження та систематизації; для більшості нормативно-правових актів, які стосуються питань забезпечення функціонування апаратів судів, усе ще характерні суперечливість, неоднозначність тлумачень, а також наявність цілої низки прогалин у регулюванні діяльності апаратів суду, організації їх структури та відносин їх працівників з іншими учасниками процесу забезпечення організаційної діяльності судів [5, с.126-127].

Враховуючи вищесказане, вважаємо доцільним зупинитися на основних недоліках

адміністративного законодавства, яке регулює діяльність апарату суду в Україні. Так, недостатньо повно визначений і закріплений адміністративно-правовий статус апарату суду на законодавчому рівні як у цілому так і щодо окремих категорій працівників апарату суду. В основному правове регулювання базується на підзаконних нормативно-правових актах, при чому також не в повній мірі. Зокрема, у п. 1 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. №1402-VIII зазначається, що організаційне забезпечення роботи суду здійснює його апарат, який очолює керівник апарату [6], проте не закріплено визначення апарату суду, яке б, на нашу думку, мало бути б покладено в основу позиціонування особливого адміністративно-правового статусу апарату суду. Аналогічний недолік стосується й окремих категорій працівників суду, посади яких термінологічно залишаються невизначеними законодавчо (ст.157 «Помічник суддів», ст. 159 «Служба судових розпорядників» тощо), як і на рівні Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів, затвердженого Наказом Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року-№ 115 [7], що вважаємо некоректним при врегулюванні державою діяльності апарату суду та правового статусу працівників суду.

Більш того, як справедливо відзначає В.Ю. Мащук, жоден чинний закон в Україні на пряму не визначає структурну побудову суду як органу державної влади, що містить у собі, окрім суддівського корпусу, й апарат суду, який очолюється його керівником та складається з відповідних структурних підрозділів [5, с.127]. В п.7 ст. 155 Закону закріплено, що структура і штатна чисельність апаратів місцевих судів за погодженням із головою суду затверджуються відповідним територіальним управлінням Державної судової адміністрації України, апаратів апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів – Державною судовою адміністрацією України за погодженням з головою суду в межах видатків на утримання відповідного суду [6]. У той же час власне структура апарату суду законодавчо залишається невизначеною.

При цьому в п.п. 10-11 ст. 155 прописано, що в апараті суду утворюється канцелярія, до

штату апарату судів входять секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники тоді, як про інші структурні підрозділи (управління, відділи і т.п.) мова не йде. І хоча було прийнято Типове положення про апарат місцевого, апеляційного судів, затверджене Наказом Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року № 115 [7], а також ряд Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду, затверджених Наказом Державної судової адміністрації від 20 липня 2005 р. №86 [8], належної чіткості в цьому питанні не було досягнуто.

Загалом Глава 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. №1402-VIII «Апарат суду, служби організаційного забезпечення роботи та охорони суду» [6] містить лише фрагментарні вказівки на завдання, функції та повноваження апарату суду та його працівників, керівника апарату суду. На нашу думку, незважаючи на те, що загалом у Типовому положенні про апарат місцевого, апеляційного судів [7] та ряду Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду [8], де дублюються відповідні норми Закону, більш широко розкриваються завдання, функції та повноваження як апарату суду та його складових, так і окремих посад працівників суду, невизначеність даного аспекту на рівні закону призводить досить часто до неузгодженості та колізійності.

Наприклад, керівник апарату суду, відповідно до ч. 2 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», інформує збори суддів про свою діяльність [6], а згідно з п. 17 Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів, керівник апарату суду звітує перед зборами суддів про діяльність апарату суду [7]. Законодавець не зовсім доречно використовує поняття «інформування», оскільки в етимологічному значенні «інформувати» означає «повідомляти про що-небудь; доводити до відома», а «звітувати» означає «письмово чи усно давати звіт про свою роботу, діяльність про стан чого-небудь» [9, с.70]. І подібні випадки неузгодженостей у підзаконних нормативно-правових актах є непоодинокими.

Далі зауважимо, що в п.6 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вказано, що правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» (від 10.12.2015 р. № 889-VIII [10]) з урахуванням особливостей, визначених цим Законом [6], проте фактично конкретного переліку прописаних особливостей правового статусу саме працівників апарату суду не міститься в Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Аналогічна ситуація й із Законом України «Про державну службу», де закріплено класифікацію посад державних службовців, у т.ч. й деяких працівників суду (зокрема, керівників апаратів судів). Належним чином неврегульованим наразі залишається правовий статус державних службовців – працівників суду, питання віднесення до посад державної служби інших працівників апаратів Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, апеляційних судів та судів першої інстанції залишається відкритим, оскільки не міститься прямої вказівки на групи/підгрупи, до якої потрібно відносити ту чи іншу посаду в апараті того чи іншого суду.

Ця проблема вже неодноразово підіймалася на рівні законопроектів. Так, метою законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо правового статусу працівників апарату Верховного Суду України) № 2741 від 05.04.2013 р. було узгодження Закону з Конституцією та іншими законами України, а також врегулювання питань щодо правового статусу та матеріального забезпечення працівників апарату Верховного Суду України [11]. Інший проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо правового статусу працівників апаратів вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів) № 2455а від 02.07.2013 р. був націлений на узгодження Закону України «Про державну службу» з Конституцією та іншими законами України, а також врегулювання питань щодо правового статусу та матеріального забезпечення працівників апаратів вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів [12].

У відповідь на зазначений законопроект і, у тому числі, у зв'язку з появою багатьох однотипних проектів стосовно даної проблематики, Головне науково-експертне управління у своєму Висновку наголосило на наступному. Зокрема, прийняття Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року-№ 4050-VI потягло за собою виникнення правової прогалини щодо класифікації посад працівників судів усіх рівнів. Головне управління у своїх висновках вже наголошувало на необхідності комплексного вирішення вказаної проблеми. Проблема комплексного врегулювання правового статусу працівників судів усіх рівнів залишається актуальною [13]. Тому доцільним вважаємо внести відповідні зміни до Закону України «Про державну службу» задля чіткого законодавчого врегулювання приналежності працівників апаратів судів до категорій (груп/підгруп) державних службовців і відповідно до їх правового статусу.

У контексті вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність апарату суду, О. Кононенко наголошує й на проблемі приведення Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, Типової інструкції керівника апарату місцевого загального суду у відповідність із законами «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, Бюджетним кодексом України та іншими нормативно-правовими актам [14]. Суперечливим є питання прийняття/звільнення помічника судді на посаду, адже, по-перше, законодавчий обов'язок здійснювати добір помічника покладає на суддю не властиві йому функції. Суддя самостійно здійснює добір помічників, і лише за його поданням помічник може бути звільнений з посади. Тоді виникає питання: як діяти керівникові апарату, коли, для прикладу, помічник вчиняє прогули, а суддя не вносить подання про його звільнення [15]? У той же час на працівників апарату суду, у тому числі на помічників судді, поширюється дія Закону України «Про державну службу», і прийом на роботу має здійснюватися через конкурсний відбір.

Не менш важливою проблемою, яка потребує вдосконалення адміністративно-правово-

го законодавства, яке регулює діяльність апарату суду, на наш погляд, є аспект відповідальності. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6] та п. 16 Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів [7] керівник апарату суду несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення діяльності суду, суддів та судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу суду, однак ні у законі, ні у положенні не зазначено, перед ким «керівник апарату суду несе персональну відповідальність...». Тому вважаємо доцільним доповнити цю статтю закону для уникнення неоднозначного тлумачення його норм.

Виходячи з чинного законодавства, на керівника апарату суду можуть певною мірою впливати голова суду, збори суддів та Голова Державної судової адміністрації України (чи начальник відповідного територіального управління Державної судової адміністрації України). Голова відповідного суду бере участь у призначенні та звільненні керівника апарату суду та його заступника через внесення подання, контролює ефективність діяльності апарату суду і відповідно його керівника (і його заступника) шляхом внесення подання керівникові територіального управління Державної судової адміністрації України, або, залежно від рівня суду, Голові Державної судової адміністрації України про застосування до них заохочення або накладення дисциплінарного стягнення. У той же час види дисциплінарних правопорушень та стягнень, порядок і процедуру розслідування, прийняття рішення про накладення дисциплінарного стягнення, оскарження такого рішення та захист прав керівника апарату і його заступника Законом «Про судоустрій і статус суддів» не визначено, але оскільки зазначені особи є державними службовцями, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», то до них застосовуються принципи щодо відповідальності державного службовця [9, с.68-69]. Крім того, згідно зі ст. 47 Закону України «Про державну службу» керівник апарату суду є керівником державної служби в державному органі, на якого покладені обов'язки щодо пре-

міювання та встановлення інших видів заохочень державних службовців. Незважаючи на це, вважаємо доцільним прямо в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» вказати на види дисциплінарних правопорушень, підстави прийняття рішення про дисциплінарне стягнення, його види, а також підстави та види заохочень, та інші аспекти відповідальності працівників апарату суду.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищесказане, вбачаємо основні недоліки чинного адміністративного законодавства, яке регулює діяльність апарату суду в Україні, в наступному: 1) у повній мірі не охоплює всіх аспектів діяльності апарату суду й специфічних адміністративно-правових відносин, які виникають за його участі; 2) відсутність узгодженості й цілісності адміністративно-правового забезпечення в даній сфері на користь термінологічної невизначеності, неоднозначності тлумачення, наявній фрагментарності, колізійності, неточності та суперечливості адміністративно-правових норм; 3) правовий статус апарату суду та окремих категорій працівників суду врегульовано переважно на рівні підзаконних нормативно-правових актів, і при цьому фрагментарно; 4) суперечливим і чітко невизначеним залишається адміністративно-правовий статус державних службовців судових органів; 5) подвійне підпорядкування керівника апарату – голові суду та начальнику територіального управління Державної судової адміністрації України, а працівників апарату суду – голові суду та керівнику апарату суду або суддям; 6) немає чіткого законодавчого визначення варіантів реагування голови суду на дії і рішення керівника апарату суду під час виконання першим контрольної функції щодо ефективності роботи апарату суду; 7) неврегульованим залишається інститут відповідальності апарату суду – як керівника апарату, так і окремих працівників (перед ким відповідальні, види відповідальності, види та підстави застосування дисциплінарних стягнень і заохочень і т.п.) тощо.

У зв'язку з цим пропонуємо наступні напрямки вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює діяльність апарату суду: 1) у п. 1 ст. 155 Закону України «Про су-

доустрій і статус суддів» закріпити чітке визначення апарату суду, позиціонуючи його при цьому як складову суду, що в підсумку сприятиме закріпленню та реалізації особливого адміністративно-правового статусу апарату суду; 2) установити термінологічну визначеність стосовно посад працівників апарату суду, вносячи зміни до ст.ст. 155, 157-159 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Типового положення про апарат суду, Типових посадових інструкцій працівників апарату суду тощо; 3) у п.7 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріпити структуру апарату суду, яку доцільно встановити на законодавчому рівні; 4) чітко розмежувати функції і повноваження голови суду та керівника апарату суду, суддів і помічників суддів, керівників судового апарату та керівників його структурних підрозділів; 5) до Глави 3 Закону України «Про судоустрій і статус судів» внести доповнення щодо висвітлення адміністративно-правового статусу апарату суду в цілому і, зокрема, окремих категорій працівників апарату суду, який доцільно закріпити на законодавчому рівні; 6) узгодити положення Закону «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів та ряду Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду; 7) у п. 6 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вказати на конкретні особливості правового статусу працівників апарату суду; 8) внести відповідні зміни до Закону України «Про державну службу» щодо врегулювання правового статусу державних службовців – працівників суду, віднесення їх до посад державної служби, оскільки не міститься прямої вказівки на групи/підгрупи, до яких потрібно відносити ту чи іншу посаду в апараті того чи іншого суду; 9) законодавчо закріпити перевагу помічників перед іншими кандидатами в судді, спрощену процедуру прийняття на посаду судді, врегулювати питання прийняття/звільнення помічника судді, зокрема, позбавити суддів права добирати собі помічників особисто й передати ці повноваження керівнику апарату суду; 10) у ч. 2 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та п. 16 Типового положення

про апарат місцевого, апеляційного судів закріпити конкретні аспекти відповідальності керівника апарату суду та інших працівників (відповідальний перед ким, межі і види відповідальності, підстави та види стягнень і заохочень тощо).

Література

1. Романюк Р. Реформування судової системи сьогодні є одним з першочергових завдань нашої держави. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.klichko.org/team/blogs/?id=28588#>
2. Фурман І.М. Рівень довіри до суду – 37%. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/riven_doviri_do_sudu_37/
3. Золотарьова Я.С. Адміністративно-правовий статус державних службовців судових органів: теоретичний аспект // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. – Серія Право. Випуск 34. Том 2. – С. 80-83.
4. Борко А.Л. Сутність та особливості сучасного адміністративно-правового регулювання функціонування судової системи України / А.Л. Борко // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 26. – С. 169–176.
5. Машук В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.Ю. Машук; ДВНЗ «Запорізь. нац. ун-т». – Запоріжжя, 2014. – 218 с.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. №1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст.545.
7. Наказ Державної судової адміністрації України від 28 вересня 2012 року № 115 «Про затвердження Типового положення про апарат місцевого, апеляційного судів» зі змін. і доп. (наказ від 05.01.2014 р. №1). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rsu.court.gov.ua/userfiles/tipove-polozh-pro-aparat.pdf>
8. Наказ Державної судової адміністрації від 20 липня 2005 р. №86 «Про затвердження Типових посадових інструкцій працівників апарату місцевого загального суду». [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: http://od.court.gov.ua/tu16/info_suddi/posad

9. Керівник апарату суду: Вступ до професії. Кол. авторів. Серія «Управління судом». Книга 1. Електронне видання. Київ, 2013. – 142 с.

10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст.43.

11. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо правового статусу працівників апарату Верховного Суду України)» № 2741 від 05.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46463

12. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо правового статусу працівників апаратів вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів)» № 2455а від 02.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47673

13. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про державну службу» (щодо правового статусу працівників апаратів вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів) (реєстр. № 2455а від 02.07.2013р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47673

14. Кононенко О. Актуалізація проблеми вдосконалення нормативних актів щодо правового статусу деяких працівників апарату суду // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – №3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://adm.dp.court.gov.ua/sud0470/publik/st6>

15. Черновський О. Високі вимоги – малі гарантії. За умов нового статусу оклад помічника повинен становити не менше від половини окладу судді / Черновський О. Гордєєв В. // Закон і бізнес. – 2011. – №45 (1032). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/6012-visoki_vimogi_-_mali_garantii.html