

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 23 (36)

Суми – 2020

**SECTION 7
JUDICIARY; LAW ENFORCEMENT AGENCIES;
PROSECUTOR AND LEGAL OFFICE**

**СЕКЦІЯ 7
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА Й АДВОКАТУРА**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i23.p78>

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ
СЛУЖБИ СУДОВОЇ ОХОРОНИ**



*Кіпчарський Олександр Миколайович,
аспірант кафедри КПДС,
Навчально – наукового інституту права,
Сумський державний університет*

Стаття присвячена розкриттю сутності та правових засад державного контролю за діяльністю Служби судової охорони та висвітлення основних теоретико-правових проблем у вказаній сфері. Автором розглянуто підходи вітчизняних вчених до сутності поняття контролю та державного контролю у сфері правосуддя. Встановлено, що науковці розглядають державний контроль у вузькому значенні як контроль органів виконавчої влади. Однак, державний контроль за Службою судової охорони здійснює Державна судова адміністрація – державний орган у системі правосуддя, відноситься до судової гілки влади, отже здійснює державний контроль. Таким чином, поняття державного контролю виходить за межі діяльності органів виконавчої влади, що потребує аналізу та подальших наукових досліджень.

Проаналізовано нормативно-правові акти, якими регламентовано повноваження суб'єктів державного контролю за Службою судової охорони. Визначено, що основним суб'єктом державного контролю за діяльністю Служби судової охорони є Державна судова адміністрація України. Встановлено, що Вища рада правосуддя є контрольно-наглядовим органом у сфері правосуддя з функціями та повноваженнями широкого спектру та безпосередньо виступає суб'єктом державного контролю по відношенню до Служби судової охорони.

Зроблено висновок, що державний контроль за діяльністю Служби судової охорони є системою організаційно-правових форм забезпечення додержання принципу верховенства права, виконання поставлених завдань та реалізації управлінських рішень в діяльності Служби судової охорони, який здійснюється на підставі та в межах законодавства Державною судовою адміністрацією та Вищою радою правосуддя задля забезпечення безпеки і незалежності суду.

Ключові слова: Служба судової охорони, Державна судова адміністрація України, контроль у сфері правосуддя, державний контроль, публічний контроль.

Kipcharskyi O.M. Theoretical and legal problems of state control over the judicial security service. The article discloses the essence and legal foundations of state control over the activities of the Judicial Security Service and covers the main theoretical and legal problems in this area. The author examines the approaches of domestic scientists to the essence of the concept of control and state control in the field of justice. It has been established that scientists consider state control in a narrow sense as control of the executive authorities. However, the state control over the Judicial Security Service is carried out by the State Judicial Administration – a state body in the justice system that belongs to the

judicial branch of government, therefore it exercises state control. Thus, the concept of state control goes beyond the limits of the activities of executive authorities, requires analysis and further research.

The article analyzes the legal acts regulating the powers of the subjects exercising state control over the Judicial Security Service. It has been determined that the main subject of state control over the activities of the Judicial Security Service is the State Judicial Administration of Ukraine. It has been established that the High Council of Justice is a control and oversight body in the field of justice with a wide range of functions and powers and directly acts as a subject of state control in relation to the Judicial Security Service.

It is concluded that state control over the activities of the Judicial Security Service is a system of organizational and legal forms of ensuring compliance with the principle of the rule of law, the fulfillment of tasks, and the implementation of managerial decisions in the activities of the Judicial Security Service, which is carried out on the basis and within the framework of the legislation by the State Judicial Administration and the Supreme Council of Justice to ensure the safety and independence of the court.

Key words: Judicial Security Service, State Judicial Administration of Ukraine, control in the field of justice, state control, public control.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день завершено створення Служби судової охорони – інституції, покликаної забезпечити безпеку і незалежність суду. Наразі Служба створена, під охороною перебуває близько 400 приміщень судів у всіх областях України, створено навчальний центр, продовжується комплектування кадрами та ін. В різні часи вказаний орган відносився як до судової так і виконавчої гілки влади та мав відповідно різне підпорядкування. Вищевикладене спонукає до дослідження теоретичних та правових засад контролю за діяльністю Служби судової охорони, в першу чергу державного. Адже підконтрольність є одним із ключових принципів діяльності органів влади.

Стан наукової розробки теми. Теоретико-правовим засадам державного контролю, в тому числі у сфері правосуддя, присвятили свою увагу велика кількість науковців, серед яких О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, А. В. Білецький, Л. В. Борець, А. І. Буханевич, С. С. Вітвіцький, В. М. Гаращук, О. В. Джафарова, А. А. Іванішук, С. Г. Стеценко, Л. В. Касьяненко, Т. О. Коломоєць, В. М. Кравчук, О. М. Музичук, Н. В. Нестор, О. М. Рєзнік, Л. А. Савченко, С. О. Шатрава, В. С. Шестак, О. І. Шурко, П. Ю. Шпенова та ін.

Метою статті є розкриття сутності та правових засад державного контролю за діяльністю Служби судової охорони та висвітлення основних теоретико-правових проблем у вказаній сфері.

Виклад основного матеріалу. Визнаним є факт, що наявність і функціонування інституту контролю як державного, так і громадського сприяє забезпеченню в Україні верховенства права й дотримання прав і свобод людини і громадянина. Налагодження високоякісного співробітництва як між органами публічної адміністрації, так й у

системі їх взаємовідносин з окремими громадянами та громадськістю, є передумовою існування нової ціннісної системи публічного управління, яка відповідала б суспільним, політичним та економічним викликам, зберігаючи усталені демократичні принципи [1, с. 179].

Розглянемо роль і сутність державного контролю за діяльністю Служби судової охорони.

Порівняльно-узагальнюючий підхід показує, що «контроль» – це: 1) перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; 2) установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його; 3) люди, які здійснюють перевірку; контролери [2, с. 12–13]. Теоретичне осмислення феномену контролю впродовж багатьох років є предметом дослідження представників адміністративного права, соціального управління, яке свідчить, що у визначенні сутності контролю серед учених немає єдності. Різноманітні авторські підходи розглядають контроль як метод, форму, інститут, систему, елемент, засіб, умову, функцію, фактор, діяльність, зворотний зв'язок, гарантію тощо. Тому сучасний стан дослідження проблем і державного контролю пов'язаний з наявністю низки дискусійних питань змістовного та функціонального характеру [3, с. 105–106].

В. С. Шестак визначає державний контроль як самостійно чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених на те суб'єктів, спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, що припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [2, с. 26]. Дослідник С. С. Вітвіцький систематизував види

контролю з урахуванням предмета контролю – діяльність публічної адміністрації та його призначення – забезпечення законності. На підставі опрацювання положень, обґрунтованих вченими, ним визначено такі види контролю, як: парламентський; конституційний; президентський; державний (у вузькому значенні – контроль органів виконавчої влади); фінансовий (у тому числі, бюджетний, валютний, податковий тощо); судовий; міжнародний контроль; недержавний контроль (включає громадський, муніципальний) [3, с. 185]. Цікаво, що автор розглядає державний контроль у вузькому значенні як контроль органів виконавчої влади. Однак, державний контроль за Службою судової охорони здійснює Державна судова адміністрація – державний орган у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом. Вказаний орган є державним, відноситься до судової гілки влади та здійснює державний контроль. Отже поняття державного контролю виходить за межі діяльності органів виконавчої влади, що потребує аналізу та подальших наукових досліджень.

Доцільно звернути увагу на підходи науковців до визначення контролю у сфері правосуддя. Так, Н. В. Нестор визначає контрольню-наглядову діяльність у сфері правосуддя як передбачені Конституцією та законами України форми управлінського впливу фізичних та юридичних осіб на процеси набуття та припинення правового статусу судді, притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, інші аспекти функціонування суду та судової системи з метою забезпечення законності та правопорядку в цій сфері, що реалізуються з обов'язковим урахуванням принципу незалежності суду та неприпустимості протиправного втручання в роботу судових органів [4, с. 18].

Основним суб'єктом державного контролю за діяльністю Служби судової охорони є Державна судова адміністрація України. Згідно п. 14 ч. 1 ст. 152 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» Державна судова адміністрація України контролює діяльність Служби судової охорони. Та згідно ст. 161 цього ж закону Служба судової охорони підвітна Вищій раді правосуддя та підконтрольна Державній судовій адміністрації України [5]. Указані норми дублюються і в Положенні Про Службу судової охорони [6] та Положенні про Державну судову адміністрацію України [7].

Заслугове на увагу класифікація суб'єктів контролю за ступенем інтегрованості в систему правосуддя та судового управління, за якою

виділено внутрішні, зовнішні та змішані суб'єкти. Внутрішні суб'єкти контролю повністю інтегровані в такі системи, в колегіальних органах більшість становлять судді або судді у відставці, що обираються самими суддями; до них віднесено органи суддівського врядування та органи суддівського самоврядування, керівництво судів, Верховний Суд. Основною сферою діяльності змішаних суб'єктів є галузь правосуддя, суддівська спільнота має можливість впливу на обрання їх очільників, водночас постійні комунікації, зв'язок таких суб'єктів з виконавчою та законодавчою владою виключає можливість повної інтеграції в судове управління. Прикладом змішаних суб'єктів є Державна судова адміністрація України. Зовнішні суб'єкти є абсолютно сторонніми учасниками правовідносин по відношенню до системи судоустрою та правосуддя (інші державні органи, фізичні особи, громадські об'єднання тощо) [4, с. 21]. До змішаних суб'єктів доцільно віднести і Вищу раду правосуддя, враховуючи її склад та порядок його формування.

Чи можна вважати Вищу раду правосуддя суб'єктом державного контролю по відношенню до Служби судової охорони? Відповідно до норм Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування добросовісного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів. Крім того, Вища рада правосуддя затверджує Положення про Державну судову адміністрацію України та типові положення про її територіальні управління, Положення про Службу судової охорони, Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя та ін. (п. 13 ст. 3) [8].

Концепцією адміністративної реформи в Україні визначено, що підконтрольність і підзвітність органів виконавчої влади – це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов'язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність. За змістом «підконтрольність» дещо ширша ніж «підзвітність», оскільки завжди передбачає одержання інформацій та звітів. В свою чергу,

підзвітність може застосовуватись окремо від здійснення в повному обсязі функцій контролю [9]. Підзвітністю також називають відносини між наділеними владою і тими, хто таку владу їм надав, у яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов'язки в світлі цих стандартів, накладати санкції, якщо буде встановлено їх невиконання. Наділені владою зобов'язані доповідати і обговорювати результати своєї дії у межах своїх повноважень [10, с. 111]. Отже, Вища рада правосуддя є контрольно-наглядовим органом у сфері правосуддя з функціями та повноваженнями широкого спектру та безпосередньо виступає суб'єктом державного контролю по відношенню до Служби судової охорони.

За критерієм місця контрольно-наглядових повноважень за суддями та судом в адміністративному статусі суб'єкта виділено ексклюзивні та звичайні суб'єкти. Правовий статус ексклюзивних суб'єктів передбачає повне або переважне домінування в змісті їх компетенції саме контрольно-владних повноважень у судовій сфері. Додатковою ознакою їх ексклюзивності є те, що відповідні правомочності належать винятково цим суб'єктам та не можуть бути делеговані третім особам (Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України). У випадку звичайних суб'єктів обсяг контрольних можливостей суттєво обмежений, становить суттєву або абсолютну меншість у структурі юридичних правомочностей таких суб'єктів (усі інші суб'єкти контролю, окрім органів суддівського врядування) [4, с. 21]. Дослідниця Н. В. Нестор відносить Вищу раду правосуддя до ексклюзивних суб'єктів контрольно-владних повноважень у судовій сфері. Таким чином, за підходом дослідниці Державна судова адміністрація є звичайним суб'єктом контрольно-владних повноважень у судовій сфері.

О. І. Шурко у дисертаційному дослідженні, присвяченому адміністративно-правовому забезпеченню охорони та підтримання громадського порядку в судах, наголосив, що для врегулювання усіх проблемних аспектів трудової

діяльності у Службі судової охорони має бути прийнятий Закон України «Про Службу судової охорони». Дослідник запропонував його структуру, яка містить 10 розділів: 1 розділ «Загальні положення»; 2 розділ «Система Служби судової охорони»; 3 розділ «Повноваження Служби судової охорони»; 4 розділ «Проходження служби»; 5 розділ «Відповідальність співробітників Служби судової охорони»; 6 розділ «Застосування заходів впливу спеціального призначення»; 7 розділ «Соціальний та правовий захист особового складу Служби судової охорони»; 8 розділ «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення Служби судової охорони»; 9 розділ «Громадський контроль»; 10 розділ «Прикінцеві та перехідні положення». Так 9 розділ з назвою «Громадський контроль» має визначати умови та межі здійснення контролю та нагляду з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості за діяльністю Служби судової охорони [11, с. 174]. Однак не з усім запропонованим можна погодитися. Громадський контроль є соціальним контролем, який здійснюється громадянами або іншими представниками громадянського суспільства. Не може контроль та нагляд з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування називатися громадським контролем. Як влучно визначив С. С. Вітвіцький: «громадський контроль – це системна діяльність уповноважених інститутів громадянського суспільства й окремих громадян щодо встановлення відповідності функціонування публічної адміністрації нормативно-правовим стандартам і корегування виявлених відхилень за допомогою звернень до уповноважених державних органів або до громадської думки» [3, с. 355–356].

Висновки. Отже, державний контроль за діяльністю Служби судової охорони є системою організаційно-правових форм забезпечення додержання принципу верховенства права, виконання поставлених завдань та реалізації управлінських рішень в діяльності Служби судової охорони, який здійснюється на підставі та в межах законодавства Державною судовою адміністрацією та Вищою радою правосуддя задля забезпечення безпеки і незалежності суду.

Література:

1. Косиця О. О. Публічний контроль за забезпеченням прав викривачів. Інформація і право. 2019. № 2 (29). С. 179–185.
2. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (загальнотеоретичні питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.
3. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 480 с.

4. Нестор Н.В. Адміністративно-правові засади здійснення контролю за діяльністю судів (суддів) в Україні: автореферат ... д-ра юрид. наук, спец.: 12.00.07, Суми: СумДУ, 2019. 40 с.
5. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
6. Положення про Службу судової охорони: Рішення Вищої ради правосуддя від 04.04.2019 р. № 1051/0/15-19. БД «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1051910-19>
7. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: Рішення Вищої ради правосуддя від 17.01.2019 р. № 141/0/15-19. БД «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#n12>
8. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19#Text>
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
10. Дніпров О. Спеціальні принципи функціонування виконавчої влади. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 884. С. 108–112.
11. Шурко О.І. Адміністративно-правове забезпечення охорони та підтримання громадського порядку в судах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07, Суми: СумДУ, 2020. 217 с.
12. Іванишук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / НДІ публічного права. К., 2017. 466 с.