

Судова міліція України в контексті адміністративно-правової реформи



Р. В. Ігонін,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та
історії держави і права
Національного університету
державної податкової служби
України

Метою даної статті є дослідження процесу становлення судової міліції, потенційних напрямків її реорганізації та вироблення пропозицій щодо реформування цього державного інституту.

Постановка завдання:

- розглянути загальні положення нормативно-правових актів стосовно функціонування інституту судової міліції;
- дослідити еволюцію судової міліції з моменту проголошення незалежності і по сьогоднішній час;
- проаналізувати різні позиції щодо можливого реформування підрозділу судової міліції;
- виробити власні пропозиції з цього питання.

Фундаментальною основою даного дослідження стали праці учених-адміністративістів В. Б. Авер'янова, М. І. Ануфрієва, В. Т. Білоуса, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, В. В. Коваленка, М. В. Ковалюка, В. К. Колпакова, К. Б. Левченко, Г. А. Нечай, П. С. Пацурківського, В. П. Петкова, В. М. Поповича, В. Й. Развадовського, В. К. Шкарупи та ін.

Безпосередньо окремі аспекти функціонування судової міліції на комплексному, системному рівні досліджувалися у дисертаційній праці С. М. Пашкова.

Водночас, доводиться констатувати, що на даний час дослідженню організаційно-функціональних засад діяльності підрозділів судової міліції та напрямків реформування цього інституту у контексті гармонізації його діяльності відповідно до принципу незалежності судової влади у рамках науки адміністративного права вченими приділялася недостатня увага.

Відповідно до ст. 154 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорону приміщень суду, органів суддівської системи, виконання функцій щодо державного захисту суддів, працівників суду, забезпечення безпеки учасників судового процесу здійснюють спеціалізовані підрозділи органів Міністерства внутрішніх справ України [1].

Таким спеціалізованим підрозділом, згідно із Законом України «Про міліцію», є судова міліція. Структура, правовий статус, завдання і функції цього підрозділу деталізуються в Положенні про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон».

Згідно з пп. 1.1 Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» (далі – спецпідрозділ) належить до структури міліції громадської безпеки та створюється в головних управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, управліннях МВС України в областях та місті Севастополі (далі – ГУМВС, УМВС) відповідно до типових штатів, затверджених МВС України [2].

Процес створення судової міліції не був одномоментним актом, а

розтягнувся на довгі роки. Не можна його вважати завершеним і сьогодні.

Відправною точкою для створення інституту судової міліції можна вважати прийняття Верховною Радою України постанови «Про Концепцію судово-правової реформи в Україні» від 28 квітня 1992 р., V розділом якої передбачалося створення підрозділів судової міліції [3].

Відсутність достатньої державної волі і непродуманість процесу формування судової міліції призвели до того, що покладений на Кабінет Міністрів України п. 5 постанови Верховної Ради України від 15 грудня 1992 р. «Про порядок введення в дію Закону України «Про статус суддів» обов'язок протягом «двох місяців вирішити питання про створення в системі Міністерства внутрішніх справ України спеціальних підрозділів судової міліції [4]» залишився нереалізованим.

Перелік «мертвих» нормативно-правових актів щодо питання створення судової міліції було поповнено розпорядженням Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» від 10 лютого 1995 р. Цим нормативно-правовим документом доручалося низці державних органів розробити та подати на розгляд до Верховної Ради в першому півріччі 1995 р. проект Закону «Про судову міліцію» [5].

Новим продуктивним етапом на шляху створення судової міліції стало прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження «Про створення у структурі міліції громадської безпеки спеціальних підрозділів для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 28 червня 1997 р. [6].

Як зазначає в своїй праці С. М. Пашков, «на виконання цього розпорядження був підписаний наказ МВС України № 467 від 23 липня 1997 р. «Про створення спеціальних підрозділів міліції для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей і близьких родичів». Цим же наказом було затверджено Тимчасове положення про спеціальний підрозділ. Треба зазначити, що в назві відсутній термін «судова міліція» [7].

Далі — за текстом — цей же автор додає, що: «згідно з пп.1.2 цього наказу, спеціальні підрозділи були включені до структури міліції громадської безпеки та створювались у складі ГУ МВС України в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях та м. Севастополі. Зазначені підрозділи були самостійними і підпо-

рядковувалися ГУАСМ МВС України, заступникам начальників — начальникам міліції громадської безпеки ГУМВС, УМВС [7].»

На даний час остання віха інституційного оформлення судової міліції пов'язується з прийняттям наказу МВС України № 1390 від 19 листопада 2003 р., яким було затверджено Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон».

Разом з тим, не може не викликати інтересу питання перспективи «місцезнаходження» судової міліції в структурі державної влади. Головним чином, його постановка обумовлена обґрунтованими сумнівами на предмет можливої сумісності сучасних структурно-організаційних і функціональних засад діяльності судової міліції з принципом незалежності судової влади. Основна проблема тут, на нашу думку, полягає у справедливості «залежності» незалежного суду від не підпорядкованої суду чи підконтрольної судовій владі державним органам (наприклад, Державній судовій адміністрації України) судової міліції у таких важливих для суду питаннях, як: охорона приміщень суду, підтримання громадського порядку в суді, державного захисту суддів, працівників суду тощо.

Категорія «справедливості» є оціночною, а отже, розуміння сутності принципу незалежності судової влади і можливих комбінацій її практичної реалізації щодо забезпечення належного функціонування суду є багатоваріантним. Така багатоваріантність прямо позначилася на виробленні різних пропозицій стосовно потенційного місця судової міліції в структурі механізму державної влади України.

Суддівським корпусом переважно і традиційно підтримується ідея про підпорядкування судової міліції судовим органам, органам суддівського самоврядування чи Державній судовій адміністрації [8, 9].

Представники судової влади аргументували свою позицію тим, що в разі здійснення охоронного забезпечення судів і суддів не залежно від суду (суддів) судовою міліцією суд (суддя) потрапляє в залежність від органів виконавчої влади, які перебувають поза його прямим впливом, що є не сумісним з принципом незалежності суду.

Інша обставина, що виправдовувала підпорядкування судової міліції судам (суддям), полягала у неможливості або значному утрудненні здійснення своїх посадових обов'язків працівниками інших посадових осіб і служб, які забезпечують нормальне функціонування суду без належної координації їх дій з працівниками судової міліції

(наприклад, служби судових розпорядників).

Існує точка зору щодо доцільності включення судової міліції до складу Міністерства юстиції України. На обґрунтування даної позиції її прибічники посилаються на досвід США [10].

У зв'язку з цим варто відмітити, що у порівнянні з Міністерством юстиції України Міністерство юстиції США є досить відмінною за функціями та обсягом компетенції державною структурою і тому не може обґрунтовано застосовуватись у якості аналогії. Спільна чи подібна назва органу державної влади України і Сполучених Штатів Америки аж ніяк не свідчить про однаковість (тотожність) їх структури, повноважень, ролі і значення, які вони відіграють у рамках відповідних правових систем.

Потрібно пам'ятати, що державно-правова система США є доволі своєрідною, а функції органів, їх місце в системі державної влади, зв'язки, що існують між ними, склалися традиційно, протягом довгого часу формування державницьких інституцій. Тому доводиться констатувати, що безсистемне і вибіркоче копіювання американського досвіду функціонування тих чи інших державних інституцій, як і будь-якого іншого, поза врахуванням загального напрямку еволюційного процесу їх формування та системних зв'язків у рамках, якими визначається їх роль, значення і місце в «материнському» державно-правовому просторі, позбавлено внутрішньої потенції для успішного «прищеплення» на «тіло» вітчизняної державно-правової системи.

Абстрагуючись від викладених вище доводів та розглядаючи запропонований варіант організації функціонування судової міліції виключно з точки зору доцільності та підвищення ефективності реалізації судовою міліцією охоронної функції стосовно суду і судді, ми змушені констатувати сумнівну результативність такої реформи.

По-перше, підпорядкування судової міліції Міністерству юстиції України не вирішує основної проблеми, на яку вказують судді — залежність суду у питаннях охорони судів і суддів від органу виконавчої влади, що перебуває у рамках загальної системи органів виконавчої влади та поза межами прямого впливу суду (судді).

По-друге, надання Міністерству юстиції України здійснення охоронної функції стосовно суду і суддів призведе до надмірної концентрації різнопланових повноважень в руках цього органу, що значно підвищить небезпеку його незаконного втручання в діяльність суду з відправлення правосуддя. Так, на сьогодні міністр юстиції України контролює примусове виконання судових

рішень, призначає своїм наказом члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, подає подання Президенту України про утворення і ліквідацію судів загальної юрисдикції. Тому, якщо виходити з мінімізації можливостей незаконного втручання в діяльність суду, доводиться визнати, що розпорощення повноважень, пов'язаних із забезпеченням функціонування системи судів загальної юрисдикції, між різними органами виконавчої влади є найкращою альтернативою з-поміж можливих (за виключенням повного або часткового підпорядкування органів, які наділені цими повноваженнями, судам, органам суддівського самоврядування чи підконтрольним їм державним органам).

Отже, на нашу думку, виведення судової міліції з-під підпорядкування Міністерству внутрішніх справ України з подальшим перепідпорядкуванням Міністерству юстиції України може тільки погіршити ситуацію, що пов'язується нами із створенням більш сприятливих умов для незаконного втручання в діяльність суду (судді) шляхом концентрації в особі цього органу додаткових повноважень із забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції.

Також висловлювалися міркування про доцільність збереження судової міліції у структурі Міністерства внутрішніх справ. Проте прибічники даної позиції поділилися своїми поглядами щодо питання структурно-організаційного оформлення судової міліції. На даний час превалюючими є дві позиції. Згідно з першою, судова міліція має перебувати у складі міліції громадської безпеки. При цьому даний підхід узгоджується із положеннями чинних нормативно-правових актів. Відповідно до другої, судова міліція має бути самостійною одиницею у структурі Міністерства внутрішніх справ України. Зокрема, була висловлена пропозиція про формування окремого повноцінного департаменту з безпосереднім підпорядкуванням міністру внутрішніх справ [11].

Критикуючи перший підхід та будучи прихильником другого, С. М. Пашков зазначав:

1. «Перебування судової міліції в структурі Департаменту громадської безпеки також викликає справедливу обґрунтовану критику. Сам Департамент має, умовно кажучи, «віртуальну компетенцію». До нього включені служби і підрозділи, які дуже часто, на думку автора, не мають між собою нічого спільного, наприклад, дозвільна система та спецпідрозділи «Беркут» [7, 176].
2. «Судова міліція входить у структуру Департаменту громадської безпеки «завдяки» роз-

порядженню Кабінету Міністрів від 28 червня 1997 р. № 335-р «Про створення у структурі міліції громадської безпеки спеціальних підрозділів для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [7, 177].

3. «Судова міліція – орган, наділений правом вести оперативно-розшукову діяльність, що також робить незрозумілим її перебування в складі Департаменту громадської безпеки» [7, 177].

У зв'язку із зазначеними критичними міркуваннями С. М. Пашков пропонував створити для судової міліції «окремий Департамент з прямим підпорядкуванням міністру внутрішніх справ» [7, 214].

Розглядаючи наведені нами міркування С. М. Пашкова з приводу реорганізації судової міліції, хочемо зазначити, що критичні зауваження, висловлені цим автором стосовно перебування судової міліції у складі Департаменту громадської безпеки МВС України, на нашу думку, не мають принципового характеру і тому не можуть бути «повноцінно» використані для обґрунтування необхідності створення окремого Департаменту судової міліції.

Спробуємо докладніше пояснити нашу позицію. Так, С. М. Пашков у своїй дисертаційній роботі серед основних функцій судової міліції виокремлює такі:

- 1) охорони громадської безпеки (громадського порядку під час судових засідань);
- 2) охоронну (особиста охорона фізичних осіб);
- 3) оперативно-розшукову (згідно з Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність»);
- 4) режимну (забезпечення режиму тримання в установах судово-психіатричних експертиз МОЗ);
- 5) інформаційно-координаційну (координація з іншими органами, які здійснюють заходи безпеки щодо учасників кримінального судочинства) [7, 179].

Навіть не вдаючись до детального аналізу функцій судової міліції, що виділені С. М. Пашковим, ми можемо побачити пряме відображення змісту поняття «громадська безпека» у назві однієї з основних функцій судової міліції – «охорони громадської безпеки». Ця обставина вже як така є красномовним свідченням на користь віднесення інституту судової міліції до міліції громадської безпеки, а якщо до поняття «громадської безпеки» включити ще й «охоронну», і

«режимну» функції судової міліції, то розглядуване твердження стане більш ніж переконливим.

Відсутність предметної компетенції у міліції громадської безпеки, на якій наголошував С. М. Пашков, зумовлена досить значною змістовою завантаженістю поняття «громадська безпека». Цим також пояснюється функціональна різномірність служб, що входять як складові до міліції громадської безпеки. Така специфіка цього підрозділу міліції не тільки не перешкоджає включенню в його структуру судової міліції, яка, поряд з іншими функціями, виконує і безпосередню функцію «громадської безпеки», а, навпаки, навіть сприяє цьому.

Як ми вважаємо, факт наявності у судової міліції повноважень у сфері оперативно-розшукової діяльності також не може бути достатньою перепорою для включення судової міліції до структури міліції громадської безпеки. Хоча наявність повноважень в оперативно-розшуковій сфері не є характерною рисою для підрозділів міліції громадської безпеки, проте, як відомо, з будь-якого правила є виключення, які тільки підтверджують загальне правило.

Більш того – саме положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон» пропонує вирішення проблеми несумісності даного виду повноважень з природою діяльності міліції громадської безпеки, прямо вказуючи на те, що загальне керівництво оперативно-розшуковою діяльністю спецпідрозділу здійснює заступник начальника ГУ МВС, УМВС – начальник кримінальної міліції.

Таким чином, зазначений нормативно-правовий акт начебто «выводить» оперативно-розшукову діяльність судової міліції поза рамки діяльності міліції громадської безпеки та цим самим усуває внутрішнє протиріччя, пов'язане з наявністю у неї цих повноважень.

Разом з тим, ми визнаємо, що доводи, висловлені С. М. Пашковим, не позбавлені певної логіки, однак нам видається, що методологічні орієнтири для обстоювання ідеї створення окремого Департаменту судової міліції у складі Міністерства внутрішніх справ наведені не зовсім правильно.

Ми вважаємо, що виокремлення судової міліції із структури міліції громадської безпеки має базуватися не на унікальності її функцій чи особливостях її правової природи, а на вагомості тих питань, вирішення яких віднесено до її компетенції.

Так, діяльність судової міліції має безпосереднє відношення до забезпечення належного функціонування судової гілки влади. Це означає, що, в

певному сенсі, нормальне функціонування судової системи залежить від ефективної і неупередженої діяльності судової міліції. Проте ми не можемо сприйняти як нормальну ситуацію, коли «незалежний» суд чи суддя залежить у питаннях підтримання громадського порядку в суді і особистого захисту від начальника міліції громадської безпеки. Потенційно у певних ситуаціях така «залежність» має всі шанси бути використаною для незаконного втручання в діяльність суду.

Навряд чи можна погодитися з тим, що «незалежна» судова влада «залежить» від судової міліції, щодо якої вона позбавлена можливостей управлінського впливу.

Тому ми підтримуємо ідею щодо виокремлення судової міліції, однак не в окремий Департамент Міністерства внутрішніх справ, а в окремий, незалежний, постійно діючий спеціальний орган виконавчої влади у складі системи судоустрою України, який буде підпорядкований і підконтрольний органам суддівського самоврядування.

Деталізуючи наше бачення можливої майбутньої організації судової міліції, ми бажаємо підкреслити доцільність призначення і звільнення керівника цього органу найвищим органом суддівського самоврядування — з'їздом суддів України — і надання функції постійного контролю за його діяльністю Раді суддів України, яка є вищим органом суддівського самоврядування у період між з'їздами суддів України.

Призначення і звільнення керівника судової міліції з'їздом суддів України, який відзначається найвищим ступенем репрезентативності членів суддівського співтовариства, дозволить мінімізувати ймовірність відстоювання і реалізації групових чи індивідуальних інтересів окремих членів

суддівської спільноти в обхід волі та інтересів її більшості.

Проте з'їзд суддів України не може здійснювати функцію поточного контролю за діяльністю судової міліції, оскільки він не є постійно діючим органом суддівського самоврядування і скликається всього раз на два роки.

З цим завданням могла б чудово впоратися Рада суддів України, структурно-функціональні характеристики якої якнайкраще підходять для реалізації функції поточного контролю. З одного боку, вона є постійно діючим вищим органом суддівського самоврядування у період між з'їздами суддів України. З іншого ж, вона сама обирається з'їздом суддів України та є йому підзвітною.

У разі надання судовій міліції статусу незалежного постійно діючого спеціального органу виконавчої влади у складі системи судоустрою України, підпорядкованого і підконтрольного органам суддівського самоврядування, нами пропонується, поряд із збереженням вже існуючих повноважень, розширити її повноваження за рахунок віднесення до її компетенції права складати протоколи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення за вчинення будь-яких адміністративних правопорушень, що посягають на авторитет правосуддя або перешкоджають нормальному функціонуванню суду (наприклад, прояв неповаги до суду, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду) та надання повноважень органу досудового слідства у справах про злочини проти правосуддя.

Також, поряд із зазначеним, нами пропонується покласти на працівників судової міліції функції судових розпорядників, оскільки основна їх частина безпосередньо стосується підтримання громадського порядку в приміщенні суду.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. — № 2453-VI // Вісник Верховної Ради України. — 2010. — № 142. — Ст. 1125.
2. Положення про спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», затверджене наказом Міністерства внутрішніх справ України від 19 листопада 2003 р. № 1390 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Т. 2. — Ст. 2725.
3. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 426.
4. Про порядок введення в дію Закону України «Про статус суддів»: Постанова Верховної Ради України від 15 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 57.
5. Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю: Розпорядження Президента України від 10 лютого 1995 р. № 35/95-рп. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data/base57/ukr57961.htm>
6. Про створення спеціальних підрозділів міліції для забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їхніх сімей та близьких родичів: наказ Міністерства внутрішніх справ України № 467 від 23 липня 1997 р. // Офіційний вісник України. — 1997. — № 35. — Ст. 155.

7. Пашков С. М. Організаційно-правові засади діяльності судової міліції по забезпеченню безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: 12.00.07 / Сергій Миколайович Пашков. – Ірпінь, 2008. – 210 с.
8. Практика застосування законодавства, що передбачає державний захист суддів, працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у судочинстві: роз'яснення Верховного Суду України від 24 листопада 1999 р. // Вісник Верховного Суду України. – 1999. – № 6(16). – С. 37-39.
9. Про підсумки роботи Державної судової адміністрації України в 2003 р. та пріоритетні напрями організаційного забезпечення діяльності судів у поточному році: постанова Президії Верховного Суду України і колегії Державної судової адміністрації України № 1 від 20 лютого 2004 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 5. – Ст. 9.

УДК 351.713

Игонин Р. В. Судова міліція України в контексті адміністративно-правової реформи

В даній статті розглядаються еволюція інституту судової міліції і можливі напрями її реформування. Аналізуються відповідні позиції вчених. Досліджується діяльність судової міліції у контексті її співвідношення з принципом незалежності судової влади. Формуються пропозиції, спрямовані на гармонізацію діяльності судової міліції відповідно до принципу незалежності судової влади. Визначаються потенційні напрями її реформування.

Ключові слова: реформування, судова міліція, суд

Игонин Р. В. Судебная милиция Украины в контексте административно-правовой реформы

В данной статье рассматриваются эволюция института судебной милиции и возможные направления ее реформирования. Анализируются соответствующие позиции ученых. Исследуется деятельность судебной милиции в контексте ее соотношения с принципом независимости судебной власти. Формулируются предложения, направленные на гармонизацию деятельности судебной милиции в соответствии с принципом независимости судебной власти. Определяются потенциальные направления ее реформирования.

Ключевые слова: реформирование, судебная милиция, суд

Ruslan V. Igonin. The judicial police of Ukraine within a framework of administrative-legal reform

In this article the evolution of the institution of judicial police and possible areas of reform is considered. The respective positions of scientists is analyzed. The activity of the judicial police in the context of its relationship with the principle of judicial independence is explored. Propositions directed at the harmonization of the judicial police under the principle of judicial independence is formulated. Potential areas of reform is defined by author.

Key words: reform, judicial police, court

КНИЖКОВА ПОЛИЦЯ

Куринська С. О.

Цивільні процесуальні документи: Посібник. – 2-ге вид., переробл. – К.: Прецедент, 2011. – 352 с.

ISBN 978-966-520-144-1

Ціна – 48 грн.



Посібник містить зразки процесуальних документів, які застосовуються у цивільному судочинстві.

Матеріал підготовлений задля надання практичної допомоги студентам юридичних навчальних закладів в опануванні курсу «Цивільні процесуальні документи», юристам і адвокатам у складанні заяв до суду, скарг, клопотань, ухвал, рішень та інших документів у цивільному судочинстві, а також особам, які з метою захисту своїх цивільних прав бажають ознайомитися з цивільним судочинством.

У посібнику наведені зразки документів, які застосовуються у наказному провадженні — заява, ухвала, наказ; у позовному провадженні — позовна заява, ухвала, заява, рішення; в окремому провадженні — заява, рішення; в апеляційному провадженні — апеляційна скарга, ухвала, рішення; у касаційному провадженні — касаційна скарга, заява, ухвала, рішення; у провадженні Верховного Суду України — заява, постанова; у провадженні у зв'язку з нововиявленими обставинами — заява, ухвала; у провадженні по відновленню втраченого судового провадження — заява, ухвала, рішення; а також зразки цивільних процесуальних документів, які застосовуються у процесі виконання судових рішень в цивільних справах — заява, ухвала, скарга, клопотання.