



РАДА СУДДІВ УКРАЇНИ

01601, м. Київ, вул. Липська, 18/5, тел.: (044) 277-76-29, факс: (044) 277-76-30

03 вересня 2021 року

м. Київ

Р І Ш Е Н Н Я

№ 37

Рада суддів України розглянула проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади", реєстраційний № 5778 від 15 липня 2021 року, внесений на розгляд Верховної Ради України у порядку законодавчої ініціативи народними депутатами України Заблоцьким М.Б., Юрчишиним Я.Р., Мазурашу Г.Г.

Відповідно до пунктів 1, 2 частини четвертої статті 126 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" до завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо організаційної єдності функціонування органів судової влади та зміцнення незалежності судів, суддів, захист професійних інтересів, у тому числі і у впливі на їх діяльність.

У пояснювальній записці до проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади" № 5778 від 15 липня 2021 року вказано, що станом на сьогодні граничний строк безперервного перебування на посаді голови/заступника голови суду становить 5 років (для осіб, обраних вперше у 2015 році), та 6 років (для осіб, обраних вперше з 2016 року). Законодавець, переслідуючи мету скорочення впливу на незалежність суду, не може допустити можливість продовження строку, протягом якого один і той же суддя може обіймати адміністративну посаду.

Законопроектом внести зміни до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" в частині зменшення строку зайняття адміністративної посади у касаційних судах та встановити неможливість зайняття однією і тією ж особою адміністративної посади голови суду два строки поспіль (в тому числі у Верховному Суді, у касаційних судах у складі Верховного Суду), що забезпечить фактичне досягнення цілей та мети Законів України "Про відновлення довіри до судової влади в Україні", "Про забезпечення права на справедливий суд" та "Про судоустрій і статус суддів" в цій частині. Також пропонується передбачити автоматичне звільнення суддів з адміністративних посад у разі, якщо вони обіймають одну і ту ж саму посаду більше строку, який визначений даним проектом закону.

Рада суддів України вважає, що запропоновані зміни є неприйнятними з огляду на таке.

Відповідно до ст. 124, 126 Конституції України, правосуддя в Україні здійснюють виключно суди. Вплив на суддю в будь-який спосіб забороняється. Згідно зі ст. 6 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції та законів України, а також на засадах верховенства права. Для захисту професійних інтересів суддів та вирішення питань внутрішньої діяльності судів відповідно до цього Закону діє суддівське самоврядування. Згідно із частинами першою, другою статті 48 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України.

Важливою гарантією забезпечення внутрішньої незалежності суддів є запровадження з 2014 року принципу виборності всіх адміністративних посад у судах всіх рівнів. Зокрема, до початку судової реформи голови судів та заступники голів судів (крім Верховного Суду України) призначалися на посаду Вищою радою юстиції за поданням відповідної ради суддів. У 2014 році Законом України "Про відновлення довіри до судової влади" повний обсяг повноважень щодо обрання голів судів та їхніх заступників було передано суддям відповідного суду, що унеможливило будь-який зовнішній вплив на цей процес. Нині голови судів та їхні заступники обираються на посади строком на три роки зборами суддів (у Верховному Суді – Пленумом Суду строком на чотири роки) шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді.

Забезпечення незалежності суддів включає в себе, зокрема, належне унормування питань судового адміністрування. Якісне законодавче регулювання питання зайняття суддями адміністративних посад прямо впливає на якість організації роботи суду, створення належних умов для здійснення судочинства та утверджує авторитет судової влади в суспільстві.

Відповідно до Висновку Консультативної Ради Європейських судів №19 (2016) "Про роль голів судів" існує декілька принципів, які є суттєвими у відносинах між головою суду й іншими суддями цього суду та щодо діяльності голови суду в цьому контексті. Внутрішня суддівська незалежність вимагає, щоб усі судді були вільні від вказівок чи тиску з боку голови суду під час розгляду судових справ. Голови судів діють як охоронці незалежності, безсторонності та ефективності суду і мають самі поважати внутрішню незалежність суддів у їхніх судах. Надзвичайно важливо, щоб голови судів керували судами в суворій відповідності до фундаментальних засад судової влади. Загалом, це положення вимагає, щоб ті, хто призначаються головами судів, самі мали б суттєвий досвід відправлення правосуддя.

Держави-члени Ради Європи мають різноманітні варіанти щодо строку перебування голови суду на посаді. Цей строк може коливатися від двох до семи років, з можливістю повторного обрання один чи декілька разів. У деяких країнах голови судів з часу свого призначення чи обрання можуть залишатися на цій посаді до досягнення пенсійного віку. З однієї сторони, термін перебування на посаді повинен бути достатньо довгим, щоб набути необхідного досвіду та дати можливість реалізувати задуми щодо кращого надання послуг

користувачам судів. З іншої сторони, термін перебування на посаді не має бути занадто довгим, оскільки це може призвести до встановлення однакового заведеного порядку та слугувати бар'єром для запровадження нових ідей. КРЄС рекомендує знайти, відповідно до національного інституційного контексту, належний баланс між окресленими двома напрямками. Також треба зважати, що кожні вибори чи призначення голови суду будуть справляти певний вплив на відповідний суд.

Частинами 1-3 статті 20 ЗУ "Про судоустрій і статус суддів" передбачено порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, зокрема, що адміністративними посадами в суді є посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на посади зборами суддів відповідного суду з числа суддів цього суду. Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на посади зборами суддів шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів відповідного суду строком на три роки, але не більш як на строк повноважень судді, у порядку, визначеному законом.

Повноваження судді, обраного на адміністративну посаду, можуть бути достроково припинені суб'єктом призначення внаслідок висловлення недовіри. Судді, які обіймають адміністративні посади, є підзвітними зборам відповідних судів.

Проаналізувавши норми діючого законодавства у питаннях регулювання діяльності голів судів, можна стверджувати, що негативні прояви в організації діяльності суду чи вплив на суддів нівелюється рішеннями зборів суддів, розподілом повноважень з організації роботи апаратів судів з керівником апарату суду.

Водночас, варто відзначити, що існуюча система обрання голів на адміністративні посади має і свої недоліки, адже голова суду має звужений обсяг повноважень, зокрема, це стосується: відсутності реальних важелів впливу на керівника та апарат суду, на суддів стосовно дотримання ними строків розгляду справи або ж трудової дисципліни.

Короткий строк перебування на адміністративній посаді досить часто негативно відображається на тому, як голова може сприяти розвитку судової влади загалом, забезпечуючи відправлення конкретним судом незалежного правосуддя високої якості.

При цьому відповідно до згаданого висновку КРЄС саме голови судів відіграють певну роль у забезпеченні якості, узгодженості й послідовності судових рішень. Голови судів мають бути наділені повноваженням відслідковувати тривалість судових проваджень. Моніторинг тривалості розгляду справи та відповідні дії, які могли б здійснювати голови судів, щоб пришвидшити судовий розгляд, мають бути виважені з огляду на питання суддівської безсторонності, незалежності та конфіденційності судового розгляду.

З огляду на це КРЄС у своєму висновку вказує на те, що процедури призначення голів судів мають слідувати правилам, подібним до правил добору

та призначення суддів. Це включає процес оцінки кандидатів та наявність інституції, яка має повноваження відбирати або призначати суддів відповідно до стандартів, які встановлено Рекомендацією (2010) 12 та попередніми Висновками КРЄС. У будь-якому випадку система добору та призначення голів судів, як правило, має включати конкурсну систему, що базується на оголошенні відкритого конкурсу серед кандидатів, які відповідають попередньо визначеним критеріям, зазначеним у законі.

При цьому КРЄС висловлює думку, що судді відповідного суду також мають бути залучені до процесу добору голови суду. Форматом такого залучення може бути голосування суддів, результати якого можуть мати обов'язковий або консультативний характер.

Відтак не можна погодитися з твердженнями авторів законопроекту про те, що судді, які займають адміністративні посади, наразі мають суттєвий вплив на суддів і його слід обмежувати.

Навпаки, існуюча система обрання суддів на адміністративні посади є демократичною та унеможливорює будь-який вплив голови суду на суддів.

Крім того, існуюча система судоустрою України, у якій діє велика кількість трискладових судів, та існуюча практика обрання на адміністративні посади показує, що обмеження можливості бути переобраним на адміністративну посаду може нести загрозу того, що на адміністративну посаду не буде обрано жодну особу, або ж особу, яка не матиме належних управлінських навичок та умінь, а досягнення кандидата, його чи її суддівський досвід будуть враховані у меншій мірі.

Тому, запровадження нових обмежень для обрання голови суду є непропорційними та недоцільним, адже загрози забезпечення реалізації гарантій незалежності суддів, ризику незаконного впливу на суддів зі сторони осіб, які займають адміністративні посади, не вбачається.

Навпаки, більш доцільним є виключити будь-які обмеження щодо можливості бути обраним повторно на адміністративну посаду.

Крім того, на законодавчому рівні голови судів мають бути наділені повноваженням відслідковувати тривалість судових проваджень, скликати збори суддів з цих питань тощо.

Водночас, з огляду на висновок КРЄС щодо наявності інституції, яка могла б здійснювати обрання голів судів, Рада суддів України вважає, що такий потребує законодавчого запровадження. Тим більше, що це вже визначено Стратегією розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021 – 2023 роки, затвердженою Указом Президента України від 11.06.2021 №231/2021.

Так, видається доцільним запровадити такий механізм виключно у випадку, коли збори суддів самостійно не можуть обрати суддю на адміністративну посаду (наприклад упродовж трьох – шести місяців).

При цьому саме Раду суддів України, яка є одним з органів суддівського самоврядування, варто наділити таким правом, виходячи із того, що на адміністративні посади судді призначаються зборами суддів (теж органом суддівського самоврядування).

Наділення таким правом Вищої ради правосуддя є нелогічним з огляду на те, що вона не є органом суддівського самоврядування, а, крім того, розглядає

питання притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Це призведе до невиправданої концентрації повноважень, особливо, коли головою суду буде подано скаргу щодо когось із суддів.

Також неприйнятними є запропоновані зміни в частині доповнення підстав припинення адміністративних повноважень судді унаслідок тимчасового відсторонення судді від посади та встановлення заборони обіймати будь-які адміністративні посади та виконувати адміністративні повноваження протягом 3 років з дня дострокового звільнення з адміністративної посади (у Верховному Суді, у касаційних судах у складі Верховного Суду, у судах з кількістю суддів понад 5).

Рада суддів України вже висловлювала позицію про те, що виконання адміністративних повноважень голови суду не є тотожним перебуванню на адміністративній посаді, а тому співставлення цих двох понять є хибним (рішення Ради суддів України №2 від 23 січня 2017 року).

Як уже наголошувалось, з огляду на існуючу систему судів та дефіцит суддівських кадрів встановлення подібних заборон може призвести до ситуацій, коли у малочисельних судах взагалі не буде кому виконувати адміністративні повноваження голови суду, а призначити суддю на адміністративну посаду теж не видаватиметься можливим.

Можуть виникнути і випадки, коли на адміністративну посаду буде призначено особу, яка не матиме належних управлінських навичок та умінь, а досягнення кандидата, його чи її суддівський досвід будуть враховані у меншій мірі.

Також пропонується визначити, що перебування судді на будь-яких адміністративних посадах в судах сукупно більше п'яти років є несумісним із виконанням таким суддею повноважень члена Вищої ради правосуддя, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та/або члена Ради суддів України.

Рада суддів України вважає дану пропозицію такою, що дискримінує право судді бути обраним до Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів чи Ради суддів України, оскільки одночасно перебувати на посадах суддя не може і за чинним законодавчим регулюванням (стаття 6 Закону України "Про Вищу раду правосуддя"), а по закінченню строку перебування на адміністративній посаді, таке обмеження є недоцільним. Досвід роботи судді на адміністративній посаді може бути корисним для майбутньої роботи в органах суддівського врядування чи самоврядування.

Тут ще раз варто нагадати, що існуюча система обрання на адміністративні посади є демократичною, а тривалість перебування тієї чи іншої особи на посаді голови суду свідчить, що вона має визначні лідерські якості, користується авторитетом та повагою як серед суддів, так і працівників суду.

Також пропонується скасувати надбавку у розмірі 10% до посадового окладу суддям, які виконують адміністративні повноваження, адже час для виконання таких функцій забезпечується меншим коефіцієнтом навантаження.

Рада суддів України не підтримує дану законодавчу пропозицію як необґрунтовану, оскільки коефіцієнт навантаження для суддів, які виконують адміністративні повноваження встановлюється окремими рішеннями зборів

суддів та не завжди запроваджується у судах з надмірним навантаженням на суддів суду внаслідок не заповнення штатних посад.

Крім того, з огляду на те, що окремими народними депутатами пропонується удосконалити законодавство в частині перебування судді на адміністративних посадах слід звернути увагу, що наразі нерозглянутими залишаються пропозиції, викладені у Рішення Ради суддів України №41 від 17 липня 2020 року, щодо внесення змін до частини 2 статті 24 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

Заслухавши та обговоривши інформацію члена Ради суддів України Потапенка А. В. щодо проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади ", реєстраційний № 5778 від 15 липня 2021 року, внесений на розгляд Верховної Ради України

в и р і ш и л а :

1. Вважати, що проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щодо обмеження впливу суддів, які займають адміністративні посади", реєстраційний № 5778 від 15 липня 2021 року не може бути прийнятий Верховною Радою України та потребує відкликання суб'єктом права законодавчої ініціативи.

2. Звернутись до суб'єктів законодавчої ініціативи з пропозицією на законодавчому рівні врахувати пропозиції Ради суддів України у питаннях обрання суддів на адміністративні посади, а саме:

- скасувати будь-які обмеження щодо можливості повторно бути обраним на адміністративну посаду упродовж кількох строків;

- передбачити, що Рада суддів України призначає суддів на адміністративні посади, у випадку, якщо збори суддів відповідного суду не можуть призначити суддю на адміністративну посаду упродовж трьох місяців;

- ініціювати питання про внесення змін до частини другої статті 24 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", доповнивши її реченням такого змісту: "У разі, якщо в суді є декілька суддів, які мають однаковий стаж роботи на посаді судді, адміністративні повноваження голови суду здійснює старший за віком суддя з числа таких суддів".

3. Копію цього рішення направити Комітету з питань правової політики Верховної Ради України, Вищій раді правосуддя, Комісії з питань правової реформи та авторам законопроекту.

**Голова
Ради суддів України**



Моніч Б. С.