

ГЕНЕЗА ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ПРИЗНАЧЕННЯ ГОЛОВИ СУДУ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЙОГО ПРАВ ТА ОБОВ'ЯЗКІВ

З проголошенням незалежності України одним із пріоритетних напрямків її державно-правового розвитку стало забезпечення функціонування і розвитку на демократичних засадах усіх гілок влади для реалізації поставлених цілей зі створення демократичної, правової, соціальної держави, усебічного захисту прав і свобод людини, громадянина. Особлива роль у цьому процесі відводиться судовій владі, оскільки суди, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечують захист гарантованих Конституцією та законами прав і свобод людини та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави в цілому.

Одним із актуальних питань, щодо якого за період існування незалежної України неодноразово виникали дискусії є визначення порядку призначення суддів на адміністративні посади. Упродовж тривалого часу законодавча і судова гілки влади не могли дійти єдності з цього питання. У зв'язку з цим суб'єкт, уповноважений призначати суддів на адміністративні посади, постійно змінювався.

Належне упорядкування, оптимізація діяльності суду сприяє вирішенню покладених на нього законом завдань, вимагає чіткої організації його роботи, створення необхідних передумов для ефективної реалізації постановленої мети і дає змогу з мінімальними зусиллями досягти її здійснення.

Від керівників низової ланки судової влади, яка складає основу судової системи країни, в першу чергу залежить своєчасність і оперативність відправлення правосуддя, тому основними дієвими особами, які повинні на практиці втілювати рішення судово-правової реформи в Україні, є голови місцевих судів та їх заступники. Саме на них лягає основний тягар в забезпеченні належного судочинства в державі.

Відповідно до ч. 1 ст. 20 чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» адміністративними посадами в суді вважаються посади голови суду та заступника (заступників) голови суду.

Для порівняння, ще до набуття Україною незалежності, за радянських часів порядок обрання голови відповідного суду визначався ст. 23 Закону УРСР «Про судоустрій УРСР» від 5 червня 1981 р. Відповідно до якого голову районного (міського) народного суду затверджувала відповідна Рада народних депутатів за поданням начальника відділу юстиції виконавчого комітету обласної, міської Ради народних депутатів.

За період існування незалежної України питання щодо призначення на адміністративні посади впорядковувалося Законом України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р., постановою ВРУ «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад», рішенням Ради суддів України «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад» від 31 травня 2007 р., Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р., Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р.

Так, відповідно до ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. (втратив чинність 2010 р.) голова суду, його заступник призначалися на посаду строком на п'ять років зі складу суддів і звільнялися з посади Президентом України за поданням голови ВСУ (щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду) на підставі рекомендації Ради суддів України (щодо спеціалізованих судів – рекомендації відповідної ради суддів).

Однак 16 травня 2007 р. Конституційний Суд України (далі – КСУ) визнав положення ч. 5 ст. 20 зазначеного Закону таким, що не відповідає Конституції України. Таким чином, Конституційний Суд позбавив главу держави повноважень щодо звільнення суддів з адміністративних посад. Причина цьому була в тому, що аналізуючи частину п'яту статті 20 Закону на предмет офіційного тлумачення, Конституційний Суд України виявив ознаки невідповідності Конституції України її положення про надання Президенту України повноважень призначати та звільняти голів, заступників голів судів.

Верховна Рада України (далі – ВРУ) 30 травня 2007 р. прийняла Постанову «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад». Цим нормативно-правовим актом тимчасово, до законодавчого врегулювання, було запроваджено процедуру призначення суддів на адміністративні посади і звільнення з них (крім голови ВСУ і заступників голови ВСУ) Вищою радою юстиції (далі – ВРЮ) на підставі рекомендації: Ради суддів України (щодо спеціалізованих судів – відповідної ради суддів); голови ВСУ (щодо спеціалізованих судів – голови відповідного вищого спеціалізованого суду), зборів суддів відповідних судів; члена ВРЮ (рішенням КСУ від 25 березня 2010 р. № 9-рп/2010 Постанову визнано неконституційною).

На VIII позачерговому з'їзді суддів України 31 травня 2007 р. Рада суддів України прийняла рішення «Щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах загальної юрисдикції та звільнення з цих посад», яким до врегулювання цього питання в законодавчому порядку взяла на себе відповідальність за призначення суддів на посади голів та їх заступників судів загальної юрисдикції і звільнення їх із цих посад (крім адміністративних посад у ВСУ).

Наприкінці 2007 року ВРУ проголосувала за Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України» (щодо порядку призначення суддів на адміністративні посади), яким передбачалося, що судді могли звільнитися з адміністративної посади за ініціативою ВРЮ. Водночас Президент України на зазначений нормативно-правовий акт наклав вето.

Такими чином, упродовж 2007–2010 рр. між законодавчою й судовою гілками влади існувала неузгодженість у питаннях правового регулювання призначення суддів на адміністративні посади.

Лише з прийняттям у 2010 році Закону України «Про судоустрій і статус суддів» було визначено механізм такого призначення та суб'єкта, уповноваженого це здійснювати. Так, згідно з ч. 2 ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції до 23 лютого 2014 р.) голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники призначаються на посади строком на п'ять років з-поміж суддів цього суду та звільняються з посад ВРЮ за поданням відповідної ради суддів. Отже, повноваження ВРЮ було істотно розширено за рахунок наділення її правом призначати суддів на адміністративні посади в судах і звільнення з цих посад.

Разом із цим наділення цього органу правом призначати суддів на адміністративні посади в судах не узгоджувалося зі ст. 131 Конституції України, що містить вичерпний перелік повноважень ВРЮ, а саме: 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад; 2) прийняття рішення стосовно порушення суддями і прокурорами вимог щодо несумісності; 3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів ВСУ і суддів вищих спеціалізованих судів і розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Таким чином, вищевикладені положення ч. 2. ст. 20 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції до 23 лютого 2014 р.) не узгоджувалися зі ст. 131 Основного закону України.

Логічно є ймовірність, що будь-яке рішення щодо обрання або призначення на адміністративну посаду може ставити майбутнього керівника в залежність від суб'єкта,

який його обрав або призначив. Наділення ВРЮ або ВРУ таким правом свідчить лише про те, що у відповідному органі зосереджуються надмірні повноваження щодо вирішення кадрових питань у судах. Інші гілки влади не повинні втручатися в справи судової влади. Це можна вважати формою тиску на самостійність і незалежність суддів.

Ураховуючи викладене, слід вважати, що найефективнішим засобом формування управлінського апарату місцевих, апеляційних та вищих спеціалізованих суддів є порядок, за яким адміністративні посади обійматимуть судді, яких призначатимуть і звільнятимуть їхні колеги через механізм самоврядування.

Останнім часом у національній судовій системі відбуваються значні зміни, метою яких є утвердження верховенства права в суспільстві та законності в діяльності судів, відновлення довіри до судової системи, виявлення фактів, що свідчать про порушення суддями присяги, наявність підстав для притягнення їх до дисциплінарної або кримінальної відповідальності, утвердження принципів незалежності та неупередженості тощо.

У контексті цих перетворень 8 квітня 2014 р. було прийнято Закон України «Про відновлення довіри до судової системи України» (№ 1188-VII), яким внесено зміни до процедури формування адміністративного управління судової системи. Відповідно до цих змін керівництво місцевого, апеляційного, вищого спеціалізованого суду призначається на посади строком на один рік шляхом таємного голосування з-поміж суддів цих судів, але не більш як на строк повноважень судді. Зазначені особи можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менше ніж однієї третини від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів, які працюють у відповідному суді.

Однією з основних цілей судової реформи 2010 року проголошувалося кардинальне скорочення повноважень голів судів, позбавлення їх будь-якого впливу на судовий процес, мінімізація повноважень з управління апаратом суду тощо. Відтак посада голови суду мала втратити попередню вагу і звестися до вирішення окремих внутрішньоорганізаційних питань діяльності суду. Частину колишніх повноважень голови суду було скасовано, а більшість – передано керівнику апарату суду.

Таким чином, з прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» відбулося розмежування повноважень голови суду та керівника апарату, посилення статусу останнього під час вирішення кадрових питань.

02 квітня 2015 року Радою суддів України під час засідання обговорено питання щодо порядку припинення повноважень голови суду та його заступника у зв'язку з набранням чинності 28 березня 2015 року Законом України "Про судоустрій і статус суддів".

Як відомо, 12 лютого 2015 року Верховною Радою України прийнятий Закон України "Про забезпечення права на справедливий суд", яким у новій редакції викладений Закон України "Про судоустрій і статус суддів". Вказаний Закон змінює термін призначення суддів на адміністративні посади та визначає новий порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад.

Відповідно до частини другої статті 20 вказаного Закону голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на посади строком на два роки, але не більш як на строк повноважень судді, шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді. Крім того, відповідно до частини четвертої статті 20 цього ж Закону суддя, обраний на адміністративну посаду в порядку, визначеному цією статтею, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки поспіль.

За результатами обговорення названого питання Радою суддів прийнято рішення № 34, де, зокрема, відзначається, що відповідно до нового порядку обрання суддів на адміністративні посади голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обираються на

посади строком на два роки, але не більш як на строк повноважень судді, шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді.

Особи, які були призначені на адміністративні посади відповідно до законодавства, що діяло раніше, є такими, що можуть бути обраними на адміністративну посаду в суді і обіймати її два строки поспіль. Судді, які були призначені на адміністративні посади відповідно до законодавства, що діяло раніше, за загальним правилом продовжують здійснювати свої повноваження до закінчення строку, на який їх було призначено. Зазначені особи мають право за власною ініціативою звернутися до зборів відповідного суду із заявою про дострокове припинення своїх повноважень. Збори суддів відповідного суду не позбавлені права порушити питання дострокового припинення повноважень голови, заступника (заступників) голови суду в порядку, визначеному абзацом 3 частини другої статті 20 названого Закону, у тому числі і з метою приведення кількості заступників голови суду до вимог частини п'ятої статті 20 цього Закону.

Повноваження. Права і обов'язки.

Відповідно до чинного законодавства суддя, перебуваючи на адміністративній посаді, продовжує здійснювати повноваження судді відповідного суду, закріплені у законодавстві, також як і у випадку звільнення його з адміністративної посади. Припинення ж повноважень судді припиняє і здійснення ним повноважень на адміністративній посаді (ч. 7 ст. 20 Закону України "Про судоустрій України").

Повноваження голови суду обумовлені тим, що він уособлює собою, по-перше, суддю, по-друге - керівника суддівської установи. Звідси і характер його повноважень, із яких можна виокремити суддівські, адміністративні, організаційні та представницькі.

Порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад визначений статтею 20 чинного Закону України "Про судоустрій і статус суддів", відповідно до якого:

1. Адміністративними посадами в суді є посади голови суду та заступника (заступників) голови суду.

2. 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.

3. 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.

4. Голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники можуть бути достроково звільнені з посади за ініціативою не менш як однієї третини від загальної кількості суддів відповідного суду шляхом таємного голосування не менш як двома третинами суддів цього суду.

5. Підставою для звільнення судді з адміністративної посади є його заява або триваюче незадовільне виконання обов'язків голови суду, заступника голови суду відповідно, систематичне або грубе одноразове порушення закону при їх виконанні.

6. Суддя, якого достроково звільнено з адміністративної посади в суді (крім звільнення з адміністративної посади за його заявою), не може бути обраний на будь-яку адміністративну посаду в судах протягом двох років з дня такого дострокового звільнення.

7. Звільнення з посади судді, припинення його повноважень як судді, а також закінчення строку, на який суддю обрано на адміністративну посаду в суді, припиняє його повноваження на адміністративній посаді.

8. Голову Верховного Суду та його заступника обирає на посаду та звільняє з посади Пленум Верховного Суду у порядку, встановленому цим Законом.

9. Суддя, обраний на адміністративну посаду, не може обіймати одну адміністративну посаду відповідного суду більш як два строки поспіль, якщо інше не передбачено законом.

10. У суді, кількість суддів у якому перевищує десять суддів, може бути обраний один заступник голови суду, а в суді, кількість суддів у якому перевищує тридцять суддів, - не більше двох заступників голови суду.

11. Обрання судді на адміністративну посаду без додержання вимог закону не допускається.

12. Перебування судді на адміністративній посаді в суді не звільняє його від здійснення повноважень судді відповідного суду, передбачених цим Законом.

Повноваження *голови місцевого суду* регулюються статтею 24 чинного Закону України "Про судоустрій і статус суддів", відповідно до якого:

1. Голова місцевого суду:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

2) визначає адміністративні повноваження заступника голови місцевого суду;

3) контролює ефективність діяльності апарату суду, погоджує призначення на посаду керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, а також вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів у суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів місцевого суду;

7) організовує ведення в суді судової статистики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підвищення кваліфікації суддів місцевого суду;

9) вносить на розгляд зборів суду пропозиції щодо кількості та персонального складу слідчих суддів;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

2. Голова місцевого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

3. У разі відсутності голови місцевого суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення - заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду - суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Повноваження *голови апеляційного суду* мають ту ж природу, що й голови місцевого суду. Однак їхній зміст дещо відмінний, обумовлений рівнем суду та, природно, повноваженнями суду, який він очолює.

Визначені повноваження голови апеляційного суду статтею 29 чинного Закону України "Про судоустрій і статус суддів". А саме:

1. Голова апеляційного суду:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами;

2) визначає адміністративні повноваження заступників голови апеляційного суду;

3) контролює ефективність діяльності апарату суду, погоджує призначення на посади керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів в апеляційному суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів апеляційного суду;

7) організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів апеляційного суду та підвищення їхнього професійного рівня;

9) здійснює повноваження слідчого судді та призначає з числа суддів апеляційного суду суддів (суддю) для здійснення таких повноважень у випадках, визначених процесуальним законом;

10) здійснює інші повноваження, визначені законом.

2. Голова апеляційного суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

3. У разі відсутності голови апеляційного суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення - заступник голови суду, який має більший стаж роботи на посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду - суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Голова вищого спеціалізованого суду відповідно до статті 34 чинного Закону України "Про судоустрій і статус суддів" наділений наступними повноваженнями:

1) представляє суд як орган державної влади у зносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями;

2) визначає адміністративні повноваження заступників голови вищого спеціалізованого суду;

3) контролює ефективність діяльності апарату суду, погоджує призначення на посади керівника апарату суду, заступника керівника апарату суду, вносить подання про застосування до керівника апарату суду, його заступника заохочення або накладення дисциплінарного стягнення відповідно до законодавства;

4) видає на підставі акта про призначення судді на посаду, переведення судді, звільнення судді з посади, а також у зв'язку з припиненням повноважень судді відповідний наказ;

5) повідомляє Вищу кваліфікаційну комісію суддів України та Державну судову адміністрацію України, а також через веб-портал судової влади про вакантні посади суддів у суді у триденний строк з дня їх утворення;

6) забезпечує виконання рішень зборів суддів вищого спеціалізованого суду;

7) організовує ведення та аналіз судової статистики, організовує вивчення та узагальнення судової практики, інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства;

8) сприяє виконанню вимог щодо підтримання кваліфікації суддів вищого спеціалізованого суду та підвищення їхнього професійного рівня;

9) здійснює інші повноваження, визначені законом.

2. Голова вищого спеціалізованого суду з питань, що належать до його адміністративних повноважень, видає накази і розпорядження.

3. У разі відсутності голови вищого спеціалізованого суду його адміністративні повноваження здійснює один із заступників голови суду за визначенням голови суду, за відсутності такого визначення - заступник голови суду, який має більший стаж роботи на

посаді судді, а в разі відсутності заступника голови суду - суддя цього суду, який має більший стаж роботи на посаді судді.

Таким чином повноваження голови суду, як особи, що перебуває на адміністративній посаді не залежить від рівня конкретного суду та є практично ідентичними.

У спрощеному вигляді специфіку управління судом можна визначити як застосування засобів і методів, спрямованих на забезпечення реалізації всіх функцій суду і суддів, крім керівництва процесом прийняття судових рішень. Отже, слід зробити висновок, що управлінські функції голів судів розповсюджуються на апарат судів і для забезпечення принципу незалежності - на суддів.

З урахуванням наведеної специфіки судової діяльності можна розглянути спочатку загальні управлінські механізми реалізації функцій голів судів і їх заступників, а потім з'ясувати особливості взаємовідносин голів суддів із основними носіями судової влади - суддями.

Здійснення судами правосуддя забезпечується головою суду шляхом підбору та розстановки кадрів апарату суду. Основними засобами реалізації управлінських функцій голови відносно службовців апарату суду є: 1) планування роботи і організація роботи всіх структурних підрозділів на виконання як планових заходів, так і функцій суду; 2) розроблення і втілення дієвої системи контролю; 3) індивідуальна кадрова робота: а) введення системи обліку кадрового резерву; б) навчання суміжних спеціальностей, організація системи взаємозаміни та наставництво; в) реалізація всіх вимог законодавства про державну службу; г) прийняття рішень стосовно тимчасових переміщень працівників на ділянки роботи, які потребують додаткових кадрів.

При застосуванні цих заходів голова суду використовує такі методи, як організація і проведення співбесід, атестацій, планових та тематичних оперативних нарад, проведення комплексних перевірок дотримання працівниками суду правил внутрішнього трудового розпорядку, трудової та виконавчої дисципліни, дотримання нормативної бази; розроблення і застосування системи заходів для усунення недоліків у роботі; застосування механізмів дисциплінарної відповідальності державних службовців та інших працівників суду; заслуховування на оперативних нарадах звітів керівників структурних підрозділів та окремих працівників.

Варто відзначити такі особливості управлінського впливу голови суду на суддів: а) створення належних умов для забезпечення реальної незалежності суддів; б) сприяння регулярному проведенню загальних зборів суддів і додержання умов для суддівського самоврядування (у межах норм чинного законодавства); в) особистий аналіз дотримання суддями процесуальних строків та законодавчої бази, яка регламентує роботу зі зверненнями та непроцесуальними скаргами громадян на дії суду, суддів і окремих працівників; г) організація стажування суддів та обміну досвідом, упровадження передового досвіду роботи; ґ) проведення аналізів і узагальнень "якості" судових постанов, обговорення виявлених недоліків на оперативних нарадах із суддями; д) систематичне і оперативне обговорення судових прецедентів (практики) на прикладі судових справ, по яких відбулись рішення вищих судів.

При роботі з суддями голова суду повинен керуватися такими вихідними засадами. По-перше, вся робота з суддями має здійснюватися з дотриманням визнаного міжнародною практикою правила: голова суду стосовно суддів суду є просто "перший серед рівних", але законодавством він наділений певними повноваженнями, в силу чого відповідає за стан всієї роботи суду. По-друге, виходячи з цього, недоліки в роботі суддів і конкретні зауваження на їх адресу мають обговорюватися на спеціальних нарадах з суддями з дотриманням коректності в оцінці їхніх дій та без виходу за межі повноважень голови суду, а також із застосуванням методу індивідуальних співбесід з питань, які стосуються дотримання строків розгляду справ та ін.