

До питання про призначення суддів на адміністративні посади

Автор: Блажівська Наталія Євгенівна

суддя Окружного адміністративного суду Києва

Відсутність чіткого порядку призначення на адміністративні посади та звільнення з адміністративних посад суддів у судах України, встановленого законом, вже створила величезну кількість організаційних проблем, що, безумовно, впливає на якість організації та здійснення судочинства. Українська судова система вже четвертий рік живе у своєрідному правовому вакуумі стосовно питання призначення/звільнення суддів на адміністративні посади. Законодавче врегулювання відповідних процедур є надзвичайно важливим та потребує негайного вирішення, на чому вже неодноразово наголошував Конституційний суд України у 2007 та 2009 роках.

Рішення КСУ від 16 травня 2007 року стало точкою відліку у питанні про абсолютну необхідність запровадження нового законодавчого механізму призначення/звільнення суддів на адміністративні посади. Зокрема, у пункті 3 резолютивної частини Рішення КСУ від 16 травня 2007 року зазначено: «**Рекомендувати** Верховній Раді України невідкладно в законодавчому порядку врегулювати питання про призначення судді на посаду голови суду, заступника голови суду та звільнення його з цієї посади».

Починаючи з травня 2007 року, різноманітні органи та групи впливу намагалися в різний спосіб, крім єдиного можливого – законодавчого, врегулювати процедури призначення/звільнення суддів на адміністративні посади. З того часу вже минуло більше 3 років, а «воз и ныне там». Станом на травень 2010 року закону, який, відповідно до Рішення КСУ від 16 травня 2007 року, мав з'явитися **невідкладно**, все ще не існує. Різноманітних причин такому зволіканню можна знайти безліч, але всі вони не можуть бути

виправданням тому факту, що протягом всього цього часу українська судова система знаходиться у «підвішеному стані», що, безумовно, абсолютно негативно впливає на її стан та подальший розвиток.

Проблема призначення/звільнення суддів на адміністративні посади породила цікаве явище у конституційному судочинстві, коли фактично одне й те саме за змістом питання стало причиною виникнення двох рішень із різним ступенем імперативності резолютивної частини. Зокрема, у пункті 3 Рішення КСУ від 22 грудня 2009 року зазначено «Зобов'язати Верховну Раду України невідкладно виконати Рішення Конституційного Суду України від 16 травня 2007 року N 1-рп/2007 щодо законодавчого врегулювання питання про призначення судді на посаду голови суду, заступника голови суду та звільнення його з цієї посади».

Безумовно, можна вести довгі теоретичні дискусії з приводу реальних юридичних наслідків застосування такої жорсткої імперативної форми стосовно до вищого законодавчого органу. Водночас очевидним є той факт, що єдиний орган конституційної юрисдикції, рішення якого не підлягають оскарженню, двічі приділивши свою увагу фактично одному питанню, підкреслив важливість законодавчого врегулювання призначення/звільнення суддів на адміністративні посади для суспільства і держави.

Не заперечуючи важливість багатьох інших аспектів судово-правової реформи та необхідності комплексного підходу до реформування судової системи, хочу висловити деякі міркування стосовно доцільності віднесення питання про призначення/звільнення суддів на адміністративні посади до компетенції Вищої ради юстиції (ВРЮ), а також спростувати деякі основні аргументи, які використовують опоненти, обґрунтовуючи неможливість віднесення цих питань до компетенції Вищої ради юстиції.

Як відомо, сама ідея наділення Вищої ради юстиції повноваженнями стосовно призначення/звільнення суддів на адміністративні посади не є абсолютно новою. Вища рада юстиції вже протягом тривалого часу входить у перелік суб'єктів, які потенційно можуть отримати відповідні повноваження. Водночас аргументи, які наводять опоненти концепції наділення Вищої ради юстиції такими повноваженнями не завжди є ідеальними виключно з юридичної точки зору. Саме юридичні аргументи, а не питання «політичної доцільності», «зручності» тощо, слід використовувати як основу для будь-якої професійної дискусії.

Серед аргументів, які використовуються опонентами наділення Вищої ради юстиції повноваженнями по призначенню/звільненню суддів на адміністративні посади, переважають посилення на різноманітні висновки Венеціанської комісії, на підставі яких нібито можна стверджувати про невідповідність концепції призначення/звільнення суддів на адміністративні посади Вищою радою юстиції деяким загально визнаним фундаментальним міжнародним документам, які встановлюють сучасні критерії незалежності суддів та судової системи.

Уважно проаналізувавши всі існуючі висновки Венеціанської комісії, візьму на себе сміливість заявити, що питання призначення/звільнення суддів на адміністративні посади взагалі не були предметом безпосереднього розгляду та аналізу відповідних експертів, оскільки жодного слова, яке можна було б тлумачити як «за» чи «проти» призначення суддів саме на адміністративні посади, у висновках не сказано. Відповідно використання висновків Венеціанської комісії у дискусії про призначення суддів на адміністративні посади здається методологічно некоректним.

Всі аргументи «проти», які використовуються опонентами концепції призначення суддів на адміністративні посади, є наслідком

переважно неправильного тлумачення відповідних розділів висновків Венеціанської комісії.

Для зручності та лаконічності подальшому аналізу підлягатиме зміст Висновку Венеціанської комісії від 12—13 березня 2010 року, який став узагальненням всіх попередніх висновків, підготовлених різними експертами.

Зокрема, ймовірно, намагаючись застосувати висновки Венеціанської комісії у дискусії про можливість призначення суддів на адміністративні посади Вищою радою юстиції, опоненти цієї концепції мають на увазі передусім пункт 4.3 Висновку від 12—13 березня 2010 року («Підвищення суддів по службі/Judicial Promotion»), а також аналогічні за змістом пункти попередніх висновків Венеціанської комісії.

Водночас слід зауважити, що тлумачення терміну «Promotion of Judge» або інших подібних за змістом термінів, використаних в оригінальних англійських текстах висновків (наприклад, «Judicial Promotion»), не можна ототожнювати із призначенням судді на адміністративну посаду. Контекст, в якому в англійській мові використовується словосполучення «Promotion of Judge», яке вживається у висновках Венеціанської комісії, дозволяє стверджувати, що використання цього терміну в різноманітних англійських документах, статтях, наукових доповідях здійснюється в контексті процедур просування судді по службі, яке пов'язане із безпосереднім здійсненням судочинства (наприклад, перехід судді із першої ланки судової системи до апеляційної, із апеляційної до касаційної тощо), а також наділення суддів різноманітними кваліфікаційними званнями та класами, які впливають чи можуть вплинути на суддю та рівень його незалежності при здійсненні судочинства (підвищення рівня заробітної плати, надання додаткових соціальних гарантій тощо).

Очевидно, що сприйняття «величезної важливості» посади, наприклад, голови суду є наслідком впливу попереднього «радянського» процесуального законодавства, яке передбачало можливість здійснення головою суду конкретних процесуальних дій та відповідного впливу на розгляд справи.

В сучасних умовах за своїм функціональним змістом призначення судді на адміністративну посаду абсолютно не пов'язане і не має бути пов'язане безпосередньо із здійсненням судочинства. Відповідно до законодавства України, суддя, який займає адміністративну посаду, не має і не повинен мати жодних процесуальних функцій, пов'язаних із здійсненням судочинства.

Будь-які аргументи стосовно можливостей опосередкованого впливу, наприклад, голови суду, на суддів при здійсненні ними судочинства, є наслідком виключно недоліків та прикрих реалій української судової системи, розвиток якої за 19 років незалежності так і не став пріоритетом державної політики. Саме ці прикрі реалії, певною мірою, створюють передумови для зловживання та використання різноманітних інструментів тиску (надання чи позбавлення премій, вплив на розподіл житла, розподіл справ тощо). Відповідно першорядною проблемою, яка має бути вирішена на законодавчому рівні, є чітке визначення повноважень голови та заступника голови суду, які в жодному разі не мають бути пов'язаними із будь-якими процесуальними функціями, а також впливом на розмір заробітної плати чи премій суддів, забезпечення їх житлом, надання будь-яких інших соціальних гарантій. Система матеріального забезпечення та соціальних гарантій має бути доведена до абсолютного автоматизму, встановленого на законодавчому рівні. Окрема проблема, яка має бути якнайшвидше вирішена на законодавчому рівні, — це впровадження повноцінної ефективної системи автоматизованого розподілу справ між суддями у всіх судах України.

Потому — законодавче забезпечення питань розміру заробітної плати суддів, їх соціальних гарантій, а також запровадження ефективної системи автоматизованого розподілу справ між судьями створить умови, за яких посада голови чи заступника голови суду перестане бути самоціллю чи інструментом впливу, а перетвориться на «почесний обов'язок». Відтак — питання про процедуру призначення на такі посади перестане мати яскраве політичне забарвлення.

Водночас, якщо умовно прийняти висновки Венеціанської комісії як такі, що безпосередньо стосуються питання про призначення суддів на адміністративні посади, концептуально погоджуючись із напрямком думок експертів та змістом висновків, відповідно до яких підвищення по службі (promotion) має здійснюватися «органом, незалежним від законодавчої та виконавчої влади», то варто зазначити, що в Україні саме Вища рада юстиції цілком і повністю підпадає під поняття «незалежного органу». Такий висновок є очевидним з наступних причин:

- 1) Вища рада юстиції є самостійним конституційним органом, абсолютно відокремленим від органів законодавчої та виконавчої влади;
- 2) незалежність Вищої ради забезпечена порядком формування її складу, який визначено Конституцією та спеціальним законом;
- 3) при цьому саме спеціальний порядок формування персонального складу тільки підкреслює незалежність цього органу – призначення членів Вищої ради юстиції здійснюється Верховною Радою України, Президентом України, з'їздом адвокатів України, з'їздом суддів України, з'їздом представників вищих навчальних закладів, конференцією працівників прокуратури, а також отримання повноважень члена Вищої ради юстиції за посадою Міністром юстиції, Генеральним прокурором та Головою Верховного суду України; при цьому очевидно є відсутність переважного впливу на рішення Вищої ради юстиції жодного члена чи членів Вищої ради юстиції;

4) статус члена Вищої ради юстиції України є абсолютно відокремленим від інших посад та повноважень, які відповідний член Вищої ради юстиції може займати; наприклад, здійснення повноважень члена Вищої ради юстиції будь-яким прокурором, якого призначено конференцією працівників прокуратури, не передбачає його підпорядкування Генеральному прокурору України та можливості впливу на його позицію при здійсненні повноважень члена Вищої ради юстиції;

5) призначення членів Вищої ради юстиції різними уповноваженими суб'єктами здійснюється у різні строки, що дозволяє забезпечити відносно постійну ротацію членів ВРЮ.

Таким чином, враховуючи вищенаведені ознаки незалежності ВРЮ, можна з впевненістю стверджувати, що саме Вища рада юстиції є органом, який в повній мірі відповідає поняттю «професійний» та «незалежний» орган, на який можуть бути покладені повноваження стосовно призначення суддів на адміністративні посади.

При цьому не виникає ніяких розбіжностей із висновками Венеціанської комісії, оскільки в жодному із них безпосередньо не ставиться питання про призначення на адміністративні посади, а здійснення будь-яких призначень у системі судочинства «професійним» та «незалежним» органом, який закладено у всіх міжнародних документах, на підставі яких було підготовлено висновки Венеціанської комісії, в повній мірі відповідатиме загально визначеному принципу.