24.03.2016 № 1-13/838
24.03.2016 № 989/0/8-16
24.03.2016 № 4089/0/9-16
24.03.2016 № 9ПС-243/16
25.03.2016 № 917/0/4-16
25.03.2016 № 01-11.2/751/16
24.03.2016 № 744/9-14/16
24.03.2016 № 01-2190/16
24.03.2016 № 1-2198/16

Прем'єр-міністрові України

Яценюку А. П.

Шановний Арсенію Петровичу!

Закон України "Про державну службу" (далі — Закон), прийняття якого, безумовно, є важливим кроком у реформуванні системи державного управління та ключовим елементом у створенні сприятливого середовища для здійснення подальшої модернізації цієї системи, а його ухвалення підтримано європейськими партнерами України, набирає чинності з 01.05.2016.

Закон, як зазначено в його преамбулі, визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави й суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Водночас дія Закону не поширюється, зокрема, на працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, та на працівників патронатних служб. Критерії визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, повинні бути затверджені Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (пункти 14, 18 частини третьої, частина четверта статті 3, пункт 15 розділу XI "Прикінцеві та перехідні положення" Закону).

Судами ще до прийняття 10.12.2015 Закону неодноразово наголошувалося на неприйнятності віднесення посад помічників суддів до патронатної служби (стаття 92 Закону). Адже, на відміну від помічників осіб, які обіймають політичні посади та посади в органах виконавчої влади, обсяг службових обов'язків помічників суддів за їх характером і змістом орієнтований насамперед на забезпечення ефективної реалізації функцій суду в цілому, а не лише виконання повноважень судді. Так, до кола їх обов'язків входить виконання завдань,

пов'язаних з оформленням статистичних даних, вивченням та узагальненням судової практики й практики застосування законодавства, розроблення пропозицій з його вдосконалення тощо. До того ж позбавлення помічників суддів статусу державного службовця означатиме й позбавлення їх відповідних обмежень — обов'язків дотримуватися вимог, пов'язаних зі статусом державного службовця, у тому числі визначених антикорупційним законодавством. Це, у свою чергу, тягне за собою певні ризики для системи правосуддя в цілому.

Тож переконані, що Закон у цій частині потребує відповідного коригування. Як видно зі стенограми пленарного засідання Верховної Ради України від 10.12.2015, народні депутати України та головуючий на засіданні Парламенту під час голосування за прийняття Закону також звертали увагу на необхідність доопрацювання окремих його положень, зокрема щодо судів.

Водночас оприлюднення 16.02.2016 на офіційному веб-сайті Національного агентства України з питань державної служби проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування" (далі — Проект, Критерії) викликало ще більше занепокоєння стосовно подальшого функціонування судів, Державної судової адміністрації України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі — органи судової влади), забезпечення здійснення правосуддя та гарантування незалежності судів і суддів.

На нашу думку, невиправданим є віднесення до посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, посад працівників, діяльність яких пов'язана з бухгалтерським обліком та звітністю (підпункт 2 пункту 2 Критеріїв), особливо щодо тих державних органів, які є головними розпорядниками бюджетних коштів (зокрема, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищих спеціалізованих судів, Державної судової адміністрації України, Вищої ради юстиції). Зазначені працівники безпосередньо здійснюють повноваження з управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролем за їх використанням, що є одним із завдань держави згідно з частиною першою статті 1 Закону.

Неприйнятним також вважаємо віднесення до посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, посад працівників, діяльність яких пов'язана з державними закупівлями (підпункт 3 пункту 2 Критеріїв).

Відповідно до положень статті 1 Закону державна служба — це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням (частина перша, пункт 5 частини другої статті 1 Закону).

Згідно з вимогами Закону України від 25.12.2015 № 922-VIII "Про публічні закупівлі" публічною закупівлею є придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку, встановленому цим Законом, що здійснюються за такими принципами: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка тендерних

пропозицій; запобігання корупційним діям і зловживанням (пункт 20 частини першої статті 1, частина перша статті 3 названого Закону).

Водночас усунення ризиків корупції й запровадження прозорої системи проведення державних закупівель визначено в Україні як мету реформування законодавства про державні закупівлі та визнано одним із завдань Антикорупційної стратегії, прийняття якої ініційовано Кабінетом Міністрів України (Закон України "Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки").

Передбачене в Проекті фактичне позбавлення статусу державних службовців працівників державних органів, діяльність яких пов'язана з державними закупівлями, шляхом віднесення їх до посад, які виконують функції з обслуговування, одночасно означатиме виведення цих працівників з-під дії антикорупційного законодавства.

Крім того, у Проекті не враховано особливостей здійснення державного управління в судах, що є складовою механізму гарантування незалежності суду й суддів відповідно до Закону України "Про судоустрій і статус суддів" — спеціального законодавчого акта, який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, у тому числі регламентує питання діяльності апаратів судів, установлює правовий статус їх працівників. Зокрема, йдеться про положення підпунктів 4, 5, 8 пункту 2 Критеріїв щодо віднесення до посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, посад працівників, діяльність яких пов'язана з документальним забезпеченням та діловодством, комп'ютерним забезпеченням та інформаційними технологіями, виконанням технічних обов'язків з ведення архіву та бібліотеки.

Однією з особливостей роботи суду є функціонування в судах загальної юрисдикції автоматизованої системи документообігу суду, якою забезпечується, зокрема, об'єктивний та неупереджений розподіл судових справ між суддями з додержанням принципів випадковості та в хронологічному порядку надходження судових справ, з урахуванням завантаженості кожного судді. Визначення судді або колегії суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних документів, а також в інших встановлених законом випадках на будь-якій стадії судового процесу. Автоматизованою системою документообігу суду забезпечується реєстрація вхідної та вихідної кореспонденції, у тому числі судових справ, етапів їх руху тощо (стаття 15 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", стаття 11^1 Цивільного процесуального кодексу України, стаття 2^1 Господарського процесуального кодексу України, стаття 15^1 Кодексу адміністративного судочинства України, стаття 35 Кримінального процесуального кодексу України, підпункт 1.3.1 Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 № 30 та погодженого Державною судовою адміністрацією України 26.11.2010).

Зазначимо, що повноваження канцелярії суду щодо прийняття та реєстрації документів, які подаються до суду, безпосередньо визначені в Законі України "Про судоустрій і статус суддів" (частина десята статті 152) та відповідних підзаконних нормативно-правових актах. Тобто основний обсяг роботи канцелярії суду

становлять саме реєстрація та опрацювання процесуальних документів, що надходять до суду, а також тих, які створюються в процесі судочинства.

Звертаємо увагу, що нормами всіх актів процесуального законодавства встановлено жорсткі вимоги щодо строків реєстрації процесуальних документів та передачі їх судді-доповідачу. Тому від професійності працівників канцелярій судів залежить вчасне надходження документів до судді, а відтак і вчасне прийняття суддею відповідних процесуальних рішень. Такі працівники повинні правильно оцінювати документ і визначати, чи має він процесуальний характер, чи це є звернення громадянина або ділова кореспонденція.

Архів суду забезпечує формування, проведення експертизи цінності, підготовку й передачу судових справ та документації, що утворилася в процесі діяльності суду, а також збереження документів архівного фонду суду, їх передачу на зберігання до державних архівних установ.

Отже, діяльність канцелярій та архівів судів передбачає здійснення їх працівниками повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій суду зі здійснення правосуддя. Тому до цих працівників, на відміну від аналогічних підрозділів в інших органах влади, висуваються додаткові вимоги щодо їх освіти, володіння відповідними правовими знаннями.

Зважаючи на функціонування автоматизованої системи документообігу суду та напрями реформування системи національного судочинства, зокрема ініціативи щодо запровадження й поширення нових форм судових проваджень (можливість участі в судовому засіданні в режимі відеоконференції, запровадження системи автоматизованого арешту коштів, електронного наказного провадження у цивільному та господарському судочинстві, системи електронного суду, інститутів групових (масових) позовів тощо), робота судів та реалізація ними функції зі здійснення правосуддя безпосередньо забезпечується в апараті суду також і фахівцями з інформаційних технологій та іншими спеціалістами, які під час виконання своїх обов'язків мають доступ до відповідних внутрішніх документів, персональних даних учасників судового процесу, інших відомостей, у тому числі тих, що захищаються законом. У разі віднесення зазначених фахівців до категорії працівників, що здійснюють функції з обслуговування, суди можуть позбутися власних кваліфікованих спеціалістів і забезпечуватимуть кадрові потреби шляхом укладання цивільно-правових договорів з урахуванням ринкової вартості відповідних послуг. Це може призвести до збільшення витрат коштів державного бюджету України.

Наведене стосується й працівників органів, що здійснюють дисциплінарне провадження щодо суддів (Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), діяльність яких пов'язана з документальним забезпеченням і діловодством, комп'ютерним забезпеченням та інформаційними технологіями, виконанням технічних обов'язків з ведення архіву. Адже секретаріати цих органів реєструють скарги (заяви) і проводять їх автоматизований розподіл між членами відповідного органу (частина шоста статті 93, частина перша статті 94 Закону України "Про судоустрій і статус суддів"). До того ж для здійснення своїх повноважень зазначені органи витребовують необхідну інформацію від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та

підпорядкування, громадян чи їх об'єднань, у тому числі закінчені розглядом судові справи (або їх копії), пояснення суддів і прокурорів, а також вивчають особові справи суддів і прокурорів (частини перша, третя статті 25 Закону України "Про Вищу раду юстиції", частина третя статті 95 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").

Так само діяльність Державної судової адміністрації України, як органу в системі судової влади, спрямована на організаційне та фінансове забезпечення судів загальної юрисдикції, діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, органів суддівського самоврядування, Національної школи суддів України (стаття 148 Закону України "Про судоустрій і статус суддів"). Робота, яку виконують працівники Державної судової адміністрації України, за своїм характером і змістом безпосередньо пов'язана з функціями, що покладаються на органи судової влади, зокрема щодо управління державними фінансовими ресурсами, майном, контролю за їх використанням. Тому збереження за такими працівниками статусу державного службовця відповідатиме статті 1 Закону.

Що ж до бібліотек судів, то їх робота регламентована окремою статтею Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Відповідно до приписів статті 155 цього Закону бібліотека суду забезпечує суди нормативно-правовими актами, спеціальною науковою літературою, матеріалами судової практики та повинна бути створена в кожному суді. Фонди бібліотеки формують друковані видання та комп'ютерні бази даних. Такі законодавчі вимоги пов'язані з повноваженнями судів щодо вивчення та узагальнення судової практики, надання судам нижчих інстанцій методичної допомоги в застосуванні законодавства, рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової спеціалізації, здійснення систематизації та забезпечення оприлюднення правових позицій вищих судів, надання висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних з функціонуванням судової системи України тощо (статті 27, 32, 38 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").

Крім того, у Верховному Суді України та вищих спеціалізованих судах функціонують пленуми, науково-консультативні ради, діяльність яких потребує наукового забезпечення, а отже, й отримання інформації зі спеціалізованих джерел. Ці суди мають також офіційні друковані органи (статті 36, 37, 46, 47 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").

Враховуючи викладене вище, вважаємо за необхідне висловити відповідні пропозиції до Проекту, а саме:

1. Підпункти 2, 3 пункту 2 Критеріїв слід виключити.

2. Підпункти 4, 5, 8 Критеріїв викласти в такій редакції:

"4) документальним забезпеченням та діловодством (крім працівників, які опрацьовують документи з обмеженим доступом, процесуальні та інші документи, пов'язані зі здійсненням судочинства, а також інші документи органів судової влади);

5) комп'ютерним забезпеченням та інформаційними технологіями (крім працівників, до компетенції яких належить адміністрування загальнодержавних реєстрів та баз даних, забезпечення функціонування автоматизованих систем

документообігу суду, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, систем електронного обігу процесуальних документів, а також захист інформації)";

"8) виконанням технічних обов'язків з ведення архіву та бібліотеки (крім ведення архіву органів судової влади судових справ та іншої роботи з документами, пов'язаними зі здійсненням судочинства)".

3. Абзац перший пункту 4 Критеріїв доповнити реченням такого змісту: "Перелік таких посад у судах визначається на підставі зазначених Критеріїв з урахуванням особливостей діяльності апаратів судів із забезпечення здійснення незалежного правосуддя".

Врахування Урядом під час доопрацювання й прийняття Проекту наведених пропозицій як таких, що ґрунтуються на особливостях спеціального законодавчого регулювання діяльності органів судової влади та їх апаратів, є принципово важливим, зважаючи на необхідність дотримання гарантій незалежності судів і суддів, звуження змісту та обсягу яких не допускається при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (стаття 22 Конституції України, стаття 48 Закону України "Про судоустрій і статус суддів").

Відповідно до положень статті 130 Конституції України, статей 6, 48, 124 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" однією з гарантій забезпечення незалежності судів і суддів є суддівське самоврядування, що полягає в самостійному колективному вирішенні суддями питань внутрішньої діяльності судів в Україні, тобто питань організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, інших питань, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя, включаючи вирішення кадрових питань у порядку, встановленому цим Законом.

Наведений підхід ґрунтується на міжнародних і європейських стандартах гарантування незалежності суду. Зокрема, згідно з експертним висновком щодо проекту Закону, наданим міжнародним експертом — суддею Апеляційного суду Литви Артурасом Дрюасом у межах проекту Європейського Союзу "Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні" (від 07.09.2015), Закон містить певні ризики для незалежності судової системи. Серед таких ризиків названо застосування в Законі моделі, що відкриває можливості для впливу на суди з боку виконавчої влади завдяки встановленню фактичного підпорядкування частини відносин, пов'язаних із регулюванням питань державної служби.

Надаючи такий висновок, експерт звернувся й до позицій міжнародного суддівського співтовариства. Так, відповідно до висновку першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів "Переоцінка відносин між судовою владою та іншими гілками влади задля покращення діяльності системи правосуддя" (Тайпей, 15 – 18 листопада 1999 року) справжньої незалежності можна найкращим чином досягти завдяки суддівському самоврядуванню. Буде неприпустимим, якщо судова гілка влади відіграватиме замало чи невирішальну роль у доборі, призначенні, службовому просуванні чи дисциплінарному покаранні суддів та працівників апарату судів.

Європейською комісією "За демократію через право" (Венеціанська комісія) також рекомендувалося, аби судова система отримала повноваження приймати остаточні рішення щодо організації управління діяльністю судів; лише тоді судове адміністрування стане основним елементом суддівського самоврядування і, як

наслідок, незалежності судової влади (зокрема, пункт 109 Спільного висновку Венеціанської комісії та Дирекції з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи щодо Закону України "Про судоустрій і статус суддів" від 18.10.2010 № 588/2010).

Вказане підтверджується принципом незалежності правосуддя, який визначений у цілій низці міжнародно-правових документів, стороною яких є Україна, зокрема, у Монреальській універсальній декларації про незалежність правосуддя, яка встановлює, що судді є незалежними від виконавчих і законодавчих органів держави, а виконавчі органи не повинні контролювати судові органи через адміністрування судів.

Згідно з Бангалорськими принципами поведінки суддів, схвалених резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року, незалежність судових органів є передумовою забезпечення правопорядку та основною гарантією справедливого вирішення справи в суді.

Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів встановлює, що незалежність судової влади є головною умовою забезпечення верховенства права та основоположною гарантією справедливого судового розгляду.

У Висновку також визначається, що будь-яке рішення, пов'язане із призначенням або кар'єрою судді, повинне ґрунтуватися на об'єктивних критеріях і повинне прийматися або незалежним органом, або повинні бути забезпечені гарантії того, що таке рішення приймається винятково на основі даних критеріїв.

Зазначені міжнародно-правові документи також чітко встановлюють вимогу неухильно дотримуватися принципу незалежності органів правосуддя у своїй діяльності.

Таким чином незалежність судових органів та інших державних органів у системі судоустрою має бути забезпечена і в контексті призначення на службу, її проходження та матеріально-побутового забезпечення проходження служби працівників таких органів.

Для цього необхідно відносини, які виникають в апараті судів, Вищій раді юстиції, Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у зв'язку з управлінням державною службою, вступом на державну службу, службовою кар'єрою, оплатою праці, заохоченням і соціальними гарантіями державних службовців їх дисциплінарною відповідальністю та припиненням державної служби врегульовувати спеціальними законами про судоустрій і статус суддів, про вищу раду юстиції, а в частині, що не врегульовано — законом про державну службу.

Розмір посадового окладу працівника апарату відповідного суду, секретаріату Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України встановлювати у відсотковому розмірі від винагороди суддів відповідного суду, члена Вищої ради юстиції, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Посадові оклади працівників кожної наступної категорії посад державних службовців встановити з коефіцієнтом 1,3 пропорційно посадовим окладам працівників, посади яких віднесені до попередньої категорії посад державних службовців.

З огляду на це, просимо врахувати все наведене під час доопрацювання та прийняття Проекту, а також у подальшій роботі Кабінету Міністрів України, спрямованій на реалізацію та вдосконалення Закону.

Насамкінець, вважаємо, що суди, органи судової влади мають бути долучені до узгодження проектів Кабінету Міністрів України щодо визначення розмірів та умов оплати праці працівників апаратів судів, органів судової влади, а також інших актів, що прийматимуться на реалізацію Закону. Така співпраця має стати запорукою дотримання гарантій незалежності судів і суддів, органів судової влади та побудови в Україні системи сучасного європейського правосуддя.

З повагою

Голова Конституційного Суду України	Голова Верховного Суду України	Голова Вищої ради юстиції
Ю. Баулін	**Я. Романюк**	**І. Бенедисюк**
Голова Ради суддів України	Голова Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ	Голова Вищого господарського суду України
В. Сімоненко	**Б. Гулько**	**Б. Львов**
Голова Вищого адміністративного суду України	Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України	Голова Державної судової адміністрації України
О. Нечитайло	**С. Козьяков**	**З. Холоднюк**