

ВИСНОВОК

Науково-правової експертизи

щодо особливостей реалізації Указу Президента України від 19 січня 2016 р. № 15 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»

I. Зміст запиту:

До Науково-дослідного інституту публічного права звернулися судді Комсомольського районного суду м. Херсона Іванцова Н.К., Скрипнік Л.А., суддя Дніпровського районного суду м. Херсона Войцеховська Я.В., суддя Суворовського районного суду м. Херсона Корецький Д.Б. з проханням надати експертний висновок щодо особливостей реалізації Указу Президента України від 19 січня 2016 р. № 15 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» в аспекті положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів», та відповісти на наступні питання: 1) Стаття 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» передбачає 2 шляхи утворення суду: створення нового, реорганізація старого. В Указі президента № 15/2016 від 19 січня 2016 року не зазначено шлях утворення нового суду. Як розуміти Указ президента України № 15/2016, враховуючи роз'яснення ДСА України, яка вказує, що відбувається створення нового суду, а не реорганізація старих? 2) Які правові наслідки: а) створення нового суду; б) реорганізації суду (злиття, поділу)? Як бути із суддями в одному та іншому випадках? Чи потрібно їх переводити указом президента до новоствореного суду у випадку реорганізації (як то передбачено ст.ст.75, 82 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»), чи достатньо зарахування їх до штату реорганізованого суду? Як бути із суддями, які не можуть бути переведені до утвореного суду за ст.ст.75, 82 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», оскільки у них закінчився п'ятирічний строк призначення на посаду та вони ще не обрані безстроково (9 суддів)? Чи не будуть порушені їх трудові права, якщо ліквідація судів буде передувати обранню таких суддів на посади безстроково? 3) Враховуючи, що питання виконання Указу президента № 15/2016 лежить на ДСА України, яка погоджує свої дії з Радою суддів України, то хто несе відповідальність за можливі негативні наслідки за порушення прав учасників зазначених процесів у випадку невірного трактування Указу?

II. Юридичні підстави проведення науково-правової експертизи:

1) лист-запит від 29.01.2016 лист-запит від 29.01.2016 від суддів Комсомольського районного суду м. Херсона Іванцової Н.К., Скрипнік Л.А., судді Дніпровського районного суду м. Херсона Войцеховської Я.В., судді Суворовського районного суду м. Херсона Корецького Д.Б.; 2) згода виконавця на проведення експертизи, що відповідно до ч. 6 ст. 638 Цивільного кодексу України є укладенням цивільно-правової угоди про проведення експертного дослідження безоплатно; 3) статут Науково-дослідного інституту публічного права; 4) Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу»; 5) Порядок проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2004 року № 12.

III. Нормативно-правові акти та роз'яснення, які були чинними з 19 січня 2016 року по 3 лютого 2016 року, використані в процесі проведення науково-правової експертизи: Конституція України; Цивільний кодекс України; КЗпП

України; Господарський кодекс України; Закон України «Про судоустрій і статус суддів»; ЗУ «Про Вищу раду юстиції»; Указу Президента України від 19 січня 2016 р. № 15 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»; роз'яснення ДСА України з приводу виконання вказаного Указу, розміщені на веб-порталі «Судова влада України»; Положення про порядок переведення судді, обраного безстроково, з одного суду до іншого суду того самого рівня і спеціалізації; Положення про порядок переведення судді до іншого суду в межах п'ятирічного строку; рішення Ради суддів України від 04.02.2016р.

. Результати науково-правового експертного дослідження:

При підготовці цього науково-експертного висновку здійснено комплексний аналіз чинного законодавства України, використано теоретичні засади науки конституційного та цивільного права, практика утворення та ліквідації центральних органів виконавчої влади та юридичних осіб публічного права; досвід наукової та практичної роботи експертів. Висновок ґрунтується на визнаних у вітчизняній правовій науці постулатах.

Запитання: 1. Стаття 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» передбачає 2 шляхи утворення суду: створення нового, реорганізація старого. В Указі президента № 15/2016 від 19 січня 2016 року не зазначено шлях утворення нового суду. Як розуміти Указ президента України № 15/2016, враховуючи роз'яснення ДСА України, яка вказує, що відбувається створення нового суду, а не реорганізація старих?

Відповідь: 1. Стаття 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» передбачає два шляхи утворення суду: а) шляхом створення нового суду; б) шляхом реорганізації (злиття поділу) судів. Аналіз змісту Указу Президента № 15/2016[1], у поєднанні із інформацією ДСА з приводу виконання цього Указу, розміщеними на веб-порталі «Судова влада України»[2], дає підстави для висновку, що зазначений Указ здійснює реорганізацію: Дніпровський, Комсомольський та Суворовський районні суди міста Херсона у Херсонський міський суд.

Згідно п.1 ст.148 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» Державна судова адміністрація України є органом у системі судової влади, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. При цьому у відповідності до ст. 149 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» у ДСА України відсутні повноваження роз'яснювати положення указів Президента України.

Згідно п.1. ст. 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» суди загальної юрисдикції утворюються, у тому числі шляхом реорганізації, та ліквідовуються Президентом України на підставі пропозиції Державної судової адміністрації України. Водночас норми і Цивільного кодексу і Господарського кодексу України регулюють правила створення, реорганізації, ліквідації юридичних осіб, які мають деякі розбіжності із спеціальною нормою права, яка регламентує порядок утворення і ліквідації судів загальної юрисдикції – ст. 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів». Наявність такої норми обумовлюється особливим статусом органу держави, що утворюється, наділеною Конституцією функцією здійснення правосуддя.

Згідно п.6. ст.. 3 ЦК України (справедливість, добросовісність та розумність) в Указі Президента України мав би знайти відображення спосіб утворення суду. В даному Указі це не відображено, тому існує потреба проведення системного наукового аналізу.

При системному аналізі інформації з офіційного веб-порталу «Судова влада України» встановлено, що новоутворений Херсонський міський суд, буде розміщуватися в адміністративній будівлі, яка до цього належала трьом ліквідованим судам, які знаходилися під «одним дахом». Метою такого об'єднання визначено: покращення доступу до судочинства шляхом організації єдиного вікна доступу та єдиної інформаційної системи новоутвореного суду; зменшення витрат щодо утримання будівлі та приміщень суду за рахунок оптимізації чисельності суддів та працівників його апарату; витрат на охорону і обслуговування приладів обліку енерго-, тепло- та водопостачання тощо.

Згідно роз'яснень у енциклопедичних та тлумачних джерелах: 1) Реорганізація – переустрій, перетворення, організація по новому[3]. 2) Реорганізація – перетворення, перебудова, змінення структури і функцій закладу, організації тощо[4]. 3) Злиття – Дія за значенням зливати[5] 4) Зливати – об'єднуючи кого-, що-небудь з кимось, чимось, створювати одне ціле[6].

Таким чином, утворення Херсонського міського суду характеризується наступними особливостями:

- 1) утворюється не на новому місці, а на матеріально-технічній базі ліквідованих трьох районних судів;
- 2) змінюється структура апарату суду за рахунок оптимізації працівників апарату;
- 3) чисельна кількість суддівських вакансій (46) залишилась спів розмірною із кількістю суддівських вакансій ліквідованих судів(46) (рішення РСУ від 04.02.2016р.), що дає можливість всім суддям ліквідованих судів претендувати на посади в утвореному суді;
- 4) спрощується доступ громадян до правосуддя за рахунок уникнення спорів про підсудність між трьома ліквідованими судами, створення «єдиного вікна» та єдиної довідкової служби;
- 5) оптимізується витратна частина діяльності суду за рахунок оптимізації апарату суду;
- 6) чисельна кількість працівників апарату суду буде визначатись враховуючи кількість суддів. Незмінність чисельності суддів дає підстави вважати, згідно п.6. ст.. 3 ЦК України (справедливість, добросовісність та розумність) що загальна чисельність працівників апарату утвореного суду буде визначена із розрахунку чисельності суддів, тобто залишиться незмінною;
- 7) згідно п.6. ст.. 3 ЦК України (справедливість, добросовісність та розумність) працівники апаратів та судді ліквідованих судів мають право на переведення до утвореного суду;
- 8) підставою для утворення суду стала потреба поліпшити доступність правосуддя, необхідність оптимізації видатків державного бюджету, а не зміна системи судів чи адміністративно-територіального устрою.

Тим самим, Херсонський міський суд утворений шляхом злиття трьох ліквідованих судів в «єдине ціле». На користь цього висновку вказує і відсутність змін у адміністративно-територіальному устрої м. Херсона, а також

відсутність змін у системі судів України на момент видання Указу Президентом, що відповідно ч.3 ст.19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» є підставою для утворення нового суду. У зазначеному випадку утворення відбувалося б шляхом створення нового суду, як це передбачено тією ж нормою, але,- аналіз зазначеної норми, відповідно якої підстави утворення чи ліквідації суду ідентичні, дає підстави вважати, що ліквідація трьох районних судів м. Херсона не є ознакою створення нового суду, а навпаки – є обов’язковою передумовою утворення суду шляхом реорганізації(злиття) з підстав потреби поліпшити доступність правосуддя, необхідності оптимізації видатків державного бюджету.

Отже, виходячи із тексту Указу Президента України та наукових джерел Херсонський міський суд утворений шляхом реорганізації (злиття) Дніпровського, Комсомольського та Суворовського районних судів міста Херсона.

Запитання: 2. Які правові наслідки: 1) створення нового суду, 2) реорганізації суду (злиття, поділу)? Як бути із суддями в одному та іншому випадках? Чи потрібно їх переводити указом президента до новоствореного суду у випадку реорганізації (як то передбачено ст.ст.75, 82 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів») чи достатньо зарахування їх до штату реорганізованого суду? Як бути із суддями, які не можуть бути переведеними до утвореного суду за ст.ст.75, 82 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», оскільки у них закінчився п’ятирічний строк призначення на посаду та вони ще не обрані безстроково (9 суддів)? Чи не будуть порушені їх трудові права, якщо ліквідація судів буде передувати обранню таких суддів на посади безстроково?

Відповідь: 2. Згідно ч.1 ст.75 ЗУ Про судоустрій і статус суддів – суддя у межах п’ятирічного строку може бути переведений на посаду судді до іншого суду, ч.3 зазначеної статті передбачає, що таке переведення може здійснюватись без конкурсу тільки у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду. Згідно ч.2 ст.82 ЗУ Про судоустрій і статус суддів – суддя, обраний безстроково, може бути переведений на посаду судді до іншого суду без конкурсу тільки у випадках реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду.

Таким чином – і у випадку утворення Херсонського міського суду шляхом реорганізації (злиття) і у випадку його створення як новоствореного суду трьох ліквідованих суддів згідно п.6 ст. 3 ЦК України (справедливість, добросовісність та розумність) і рішення Ради суддів України від 04.02.2016 р. мають бути переведені (призначені) до утвореного новоствореного суду Указом Президента України без конкурсу, як то передбачено ч.3 ст.75, ч.2 ст.82 ЗУ Про судоустрій і статус суддів, Положенням про порядок переведення судді до іншого суду того самого рівня у випадку реорганізації, ліквідації або припинення роботи суду.

Неординарна ситуації виникла із суддями в яких закінчився п’ятирічний строк призначення на посаду та вони ще не обрані безстроково. Згідно із діючим законодавством таких випадків не може бути.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» такого стану не передбачає і ніяким чином не регулює статус кандидата на посаду судді обраного

безстроково, відносно якого порушені строки відносно рішення про його обрання.

Таким чином, правовий статус таких осіб є не врегульованим діючим законодавством. Для визначення їх правового статусу і порядку переведення до новоствореного Херсонського міського суду є необхідність користування загальними нормами права, аналогією закону та аналогією права.

Згідно зі статтями 31,32 Закону України “Про Вищу раду юстиції” розрізняється звільнення судді з посади на загальних (пп. 1-3, 7-9 ст. 126 Конституції) та особливих підставах (пп. 4-6 ст. 126 Конституції), таким чином – зазначені судді не можуть бути звільнені у зв’язку із ліквідацією суду, в якому вони працювали, оскільки серед підстав для звільнення судді такої причини немає. Водночас – у суддів лишається право бути обраними безстроково.

При вирішенні питання до якого суду має бути обраний такий суддя слід виходити з того, що утворення Херсонського міського суду відбулось шляхом реорганізації (злиття) тих судів, в яких судді обіймали посади в межах п’ятирічного строку. Відповідно до частини третьої пункту 8 статті 36 КЗпПу разі зміни власника підприємства, а також у разі його реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) дія трудового договору працівника продовжується. При цьому згідно ст 78. ЗУ Про судоустрій і статус суддів, вони є кандидатами на посаду судді безстроково.

Враховуючи, що в цьому випадку не відбулось скорочення чисельності суддів у новоутвореному суді при вирішенні питання до якого суду мають бути безстроково обрані такі судді – слід враховувати права, гарантовані їм КЗпП України. Згідно ст. 82 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», судді, які ще не обрані на посаду судді безстроково, є кандидатами на посаду судді, що обирається безстроково. В ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», не має положення про переведення кандидата на посаду судді обраного безстроково в інший суд.

Згідно частини третьої п. 8 статті 36 КЗпП України у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) чи ліквідації конкретного суду для зменшення терміну підготовки фахівця для проведення трудового процесу дія трудового договору працівника, що працював до реорганізації установи, продовжується.

Згідно рішення Ради суддів України від 04.02.2016 р. кількість посад суддів у Херсонському міському суді однакова за сумою посад суддів у Дніпровському, Комсомольському та Суворовському районних судах, тому доцільно згідно п. 6. ст.3 ЦК України (справедливість, добросовісність та розумність) на посадах у Херсонському міському суді залишити тих суддів, що працювали на аналогічних посадах в зазначених вище районних судах для схоронення і підвищення ефективності судового процесу.

Вірогідними виходами із зазаного стану є два варіанти вирішення цього питання: перший: на основі п.6. ст. 3 ЦК України та використовуючи аналогію закону, положення ст.75 або ст. 82 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», перевести цих судів до Херсонського міського суду;другий: залишити їх на своїх посадах в тих судах, в яких вони працювали на момент

видачі Указу Президента України про ліквідацію суду, до моменту прийняття по ним рішення щодо обрання безстроково.

Отже, виходячи із теорії права на основі аналізу положень ст. 82 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», п.6. ст. 3 ЦК України, п.8 ст. 36 КЗпП та рішення Ради суддів України від 04.02.2016 р, щодо суддів на посадах Дніпровському, Комсомольському та Суворовському районних судах, в яких закінчився п'ятирічний строк призначення на посаду – кандидатів на посаду суддів безстроково, витікає що:

- 1) їх право перебувати на посаді судді не може бути порушено, якщо вони в строк подали документи пов'язані з обранням кандидата на посаду судді безстроково;
- 2) вони повинні бути переведені, до новоствореного Херсонського міського суду, або знаходитися на своїх посадах в тих судах, в яких вони працювали на момент видачі Указу Президента України про ліквідацію суду ;
- 3) вони повинні перебувати на посадах судді до моменту прийняття рішення щодо обрання суддею безстроково ;
- 4) Дніпровський, Комсомольський та Суворовський районні суди міста Херсона не можуть бути ліквідовані як юридичні особи публічного права та мають отримувати відповідне фінансування до моменту отримання рішення по суддям;
- 5) ці судді мають бути рекомендовані ВККС до обрання Верховною Радою України суддями Херсонського міського суду безстроково поза конкурсом.

Запитання: 3. Враховуючи, що питання виконання Указу Президента № 15/2016 лежить на ДСА України, яка погоджує свої дії з Радою суддів України, то хто несе відповідальність за можливі негативні наслідки за порушення прав учасників зазначених процесів у випадку невірному трактування Указу?

Відповідь: 3. В зв'язку з тим, що питання виконання Указу Президента №15/2016 лежить на ДСА України, яка погоджує свої дії з Радою суддів України, то вона несе відповідальність за можливі негативні наслідки щодо порушення прав учасників зазначених процесів, зокрема, у випадку невірному трактування Указу. Голова ДСА України згідно п.8 ст. 150 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», може накласти дисциплінарні стягнення на працівників ДСА, відповідно до закону. Згідно ст. 149 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів » державна судова адміністрація України: забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації. Наявність положення в якому судді не отримали в строк рішення ВККС є фактом відсутності забезпечення необхідних умов для підвищення кваліфікації працівників апарату судів. Тому відповідачем по цьому питанню є ДСА.

Згідно ст.. 101 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України.: 1) проводить добір кандидатів для призначення на посаду судді вперше, у тому числі організовує проведення щодо них спеціальної перевірки відповідно до закону та приймає кваліфікаційний іспит; 2) вносить до Вищої ради юстиції рекомендацію про призначення кандидата на посаду судді для подальшого внесення відповідного подання Президентові України; 3) надає рекомендацію про обрання на посаду судді безстроково або відмовляє у наданні такої рекомендації.

Тому, у випадку невірного трактування Указу, зокрема необґрунтованого порушення строків вирішення питання щодо обрання на посаду судді безстроково кандидатів на посаду судді безстроково є наявним порушення ВККС своїх повноважень. ВККС згідно п. 1 ст. 96. ЦК України самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями. Тим самим рішення ВККС можуть бути оскаржені до Вищого адміністративного суду України.

Крім того, за негативні наслідки невірного трактування Указу згідно із п. 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод буде нести держава Україна в Європейському суді з прав людини.

ВИСНОВКИ:

1. Херсонський міський суд утворений шляхом реорганізації (злиття)
2. Судді ліквідованих районних судів міста Херсона мають бути переведені до новоствореного Херсонського міського суду Указом Президента України без конкурсу.

Судді на посадах ліквідованих районних судів міста Херсона в яких закінчився п'ятирічний строк призначення на посаду і не обрані безстроково повинні знаходитися на своїх посадах в тих судах, в яких вони працювали на момент видачі Указу, до винесення рішення про їх обрання безстроково. Або повинні бути переведеними до Херсонського міського суду. Ці судді мають бути рекомендовані ВККС до обрання Верховною Радою України судьями Херсонського міського суду безстроково поза конкурсом.

3. Дисциплінарну відповідальність за можливі негативні наслідки за порушення прав учасників зазначених процесів у випадку невірного трактування Указу несуть посадові особи ДСА.

Рішення ВККС у випадку невірного трактування Указу, зокрема необґрунтованого порушення строків щодо обрання на посаду кандидатів на посаду судді безстроково можуть бути оскаржені до ВАСУ.

Міжнародно-правову відповідальність за порушення п. 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод буде нести держава Україна в Європейському суді з прав людини.

Експерти ради науково-правових експертиз

Науково-дослідного інституту публічного права:

Директор інституту публічного права доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права

Галуцько В.В.

Старший науковий співробітник відділу науково-правових експертиз та законодавчих робіт, кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та правознавства

Большаков В.Н.

[1] Указ Президента України від 19 січня 2016 року № 15 «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів»: [Електронний ресурс] // Офіційне представництво

Президента України. – 2016. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/152016-19734>

[2]«На сьогодні районні суди міста Херсона, щодо яких прийнято рішення про ліквідацію, знаходяться в одній дев'ятиповерховій будівлі. З утворенням Херсонського міського суду, який і далі буде розміщуватися в цій будівлі, покращиться доступ до судочинства шляхом організації єдиного вікна доступу та єдиної інформаційної системи новоутвореного суду, зменшиться річна сума видатків щодо утримання будівлі та приміщень суду за рахунок оптимізації чисельності суддів та працівників його апарату, витрат на охорону і обслуговування приладів обліку енерго-, тепло- та водопостачання. Крім того, за рахунок вивільнених приміщень буде вирішено питання щодо збільшення кількості залів судових засідань» – .Роз'яснення Державної судової адміністрації України щодо ліквідації районних судів у місті Херсоні від 22 січня 2016 р.: [Електронний ресурс] // офіційний веб-сайт: Судова влада України. – 2016. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/237221/>.

[3]Толковый словарь русского языка в 4 томах М 1939 / Под ред.. Ушакова Д.Н. Том 3, С. 1340.

[4] Советский энциклопедический словарь М. 1988г. Под ред. Прохорова А.М. С. 1120.

В українських та англійських словниках слово реорганізація відсутнє. Ми скористались російськомовним словниками: російське слово «реорганизация» є повністю тотожним українському слову «реорганізація»

[5] Словник української мови: в 11 томах. — Том 3, 1972. — С. 594.

[6] Словник української мови: в 11 томах. — Том 3, 1972. — С. 589.